

SECTOR SERVICIOS

BANCO INDUSTRIAL DE VENEZUELA (BIV)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO

El Banco Industrial de Venezuela, C.A. (BIV) es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público y, por tanto, sujeta al control de éste máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. En cuanto a su organización interna, la competencia para la administración inmediata y dirección de los negocios comerciales del banco le corresponde a la Junta Directiva.

El capital social del BIV está representado por 100 millones de acciones, distribuido de la manera siguiente: Ministerio de Finanzas, propietaria de 73.004.412 acciones, que representan 73,004412% del capital social; el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), propietario de 26.800.428 acciones, que representan 26,800428%, y 522 accionistas minoritarios, poseedores de 195.160 acciones, que equivalen a 0,195160% del capital social. Asimismo, el BIV inicia un proceso de integración en banca múltiple, asumiendo las funciones de FIVCA e INBIVEN, con la unificación de sus Directivas en una sola unidad de decisión, previamente, la Junta Directiva del banco, había resuelto solicitarles a estas empresas, poderes suficientes que le permitieran en su condición de coordinador del Grupo Financiero representarlas en el Consejo Bancario Nacional y en la Asociación Bancaria de Venezuela.

La Unidad de Auditoría Interna del BIV se encuentra adscrita al más alto nivel organizativo, según resolución de Directorio, acta del 20-04-2006 y se conforma por tres

divisiones a saber: Averiguaciones Administrativas, Control y Seguimiento y Auditoría. A su vez, la División de Control y Seguimiento tiene adscritos los departamentos de Control Previo y Seguimiento y el de Control de Riesgos. En lo que respecta a la División de Auditoría, se le adscriben el departamento de Auditoría y el de Auditoría de Sistemas. En fecha 14-01-2005, el presidente del BIV, convocó al acto de juramentación de los miembros del jurado calificador para la selección y designación del titular de la unidad de auditoría interna, compuesto por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, que ejercieron la revisión de 19 expedientes, destacándose al final, 4 participantes.

Por otra parte, la Unidad de Auditoría Interna elaboró su plan operativo anual de acuerdo a las directrices generales emitidas por la institución financiera, sobre la base de la metodología del marco lógico establecida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo y dentro de las lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Además, dentro del marco de sus funciones, enfocó su acción de control sobre todas aquellas actividades desarrolladas por el BIV, enmarcadas en las tres premisas básicas institucionales aprobadas mediante resolución del Directorio del BIV JD-2004-608, acta de fecha 27-10-2004.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar exhaustivamente el proceso de selección y designación del Auditor Interno del Banco Industrial de Venezuela (BIV) celebrado en fecha 24-02-2005, así como, la ejecución del plan operativo anual de la Unidad de Auditoría Interna, para ese mismo ejercicio fiscal. A tales fines, se fijaron los objetivos específicos siguientes: verificar que la designación del Auditor Interno se haya realizado en atención a las previsiones contenidas en la LOCGRSNCF y en el Reglamento sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, emanado de esta Contraloría General de la República, mediante Resolución N° 01-00-00-004 del 27-02-2002 (Gaceta Oficial N° 37.394 del 28-02-2002); verificar la situación jurídica del BIV, la

Inversora Banco Industrial de Venezuela, C.A. (INBIVEN) y el Banco de Inversión Industrial de Venezuela, C.A. (FIVCA), en torno a la selección y designación del auditor interno, así como, evaluar la ejecución de las actividades del referido órgano de control interno.

Observaciones relevantes

No se constató evidencia documental en el expediente revisado por este Organismo Contralor, de que el jurado calificador hubiere solicitado formalmente por ante esta Contraloría General de la República, información relacionada con el registro de inhabilitados, sanciones y/o causas iniciadas, donde podría estar comprometida la responsabilidad administrativa de alguno de los participantes en el concurso para la selección y designación del titular del Auditor Interno del banco. En este sentido, el artículo 7º, numeral 6 del Reglamento Sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, señala como uno de los requisitos mínimos para participar en el concurso poseer reconocida solvencia moral. Situación que obedece a la inexistencia de mecanismos de control interno implementados por el jurado calificador a los efectos de verificar y corroborar en el registro de inhabilitados, antes de proceder a la selección y designación del ganador del concurso. En consecuencia, la designación del titular se realizó sin que este Organismo Contralor, tuviera la certeza de que el jurado calificador cumpliera a cabalidad con lo descrito en la norma prescrita en el reglamento.

No se evidenciaron los expedientes curriculares de los miembros del jurado calificador, designados por el BIV y sus empresas filiales, así como, los representantes elegidos por la SUNAI, que permitieran a esta Contraloría General de la República, verificar si poseían los requisitos establecidos en los artículos 7º y 8º del precitado reglamento. Al respecto, las razones aludidas expresadas por las autoridades del banco, es que las únicas carpetas que se encontraron fueron 14 expedientes de los concursantes, así como, las comunicaciones de notificación del ganador del concurso para la provisión al cargo de Auditor Interno del BIV. En consecuencia, este Organismo de Control, no logró

constatar que el jurado calificador reuniera las credenciales exigidas por dicho reglamento.

Se evidenció que el titular designado para ser Auditor Interno del BIV, fue elegido igualmente para ser Auditor Interno de las empresas filiales, FIVCA e INBIVEN, no obstante, que en el aviso de prensa de fecha 20-01-2005, publicado en el diario Últimas Noticias, se convocó sólo para proveer el cargo de Auditor Interno de ese banco, sin hacer mención sobre el grupo financiero u otra empresa o filial de dicha entidad bancaria. Al respecto, se evidenció que las mencionadas empresas filiales carecen de estructura propia y recurso humano, toda vez que dada la absorción de dichas empresas filiales, por parte del banco, desapareció la estructura organizativa y pasaron a formar parte de la nómina del BIV. En este sentido, el Parágrafo Único del artículo 26 de la LOCGRSNCF, prevé una excepción en el sentido de que, siempre y cuando converjan una serie de circunstancias para que el ente interesado solicite la autorización para no crear la estructura del Órgano de Control Interno o para suprimirla, este máximo Organismo Contralor, evaluará las circunstancias allí previstas, y de considerarlo procedente, autorizará que las funciones de los referidos órganos sean ejercidas por la unidad de auditoría interna del órgano de adscripción. En consecuencia, el BIV, no ha solicitado a este Organismo Contralor, la autorización para no crear y en efecto no convocar al llamado a concurso para la selección y designación del Titular del Órgano de Control Interno de sus empresas, lo cual la designación del Auditor Interno de las empresas filiales, no se encuentra enmarcada en la normativa aplicable.

La Unidad de Auditoría Interna del BIV no realiza su programación de actividades considerando los recursos humanos, tecnológicos, materiales, financieros y tiempo, en detalle, sólo se estiman los viáticos utilizados para aquellas actuaciones de control realizadas en las oficinas del interior y exterior. Asimismo, no determinan el costo de las auditorías, ni cuenta, con indicadores que le permitan medir la gestión. En este particular, la programación de auditoría del banco, estiman viáticos y pasajes al personal actuante, lo cual tiene su referencia en el presupuesto anual de la Unidad de Auditoría Interna. Tal situación se

constituye en una limitante para el cumplimiento de las funciones que el legislador le ha consagrado a los Órganos de Control Interno en el ámbito de sus competencias, como se trata de evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de la gestión del ente sujeto a su control, a tenor de lo previsto en el artículo 41 de la LOCGRSNCF.

La estructura organizativa de la Unidad de Auditoría Interna del BIV no está en consonancia con los fundamentos legales y sublegales que rigen la materia, como son los previstos en la LOCGRSNCF, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004, Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional (ROCIAPN), Gaceta Oficial N° 37.783 del 25-09-2003, y demás normas e instrucciones dictadas por este Órgano Superior de Control y la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), en el ámbito de su competencia. El efecto radica en que, la estructura organizativa de la Unidad de Auditoría Interna, no está debidamente conformada a los cambios previstos en el mandato legal.

Conclusiones

El proceso de selección y designación del Auditor Interno de esa institución financiera no estuvo enmarcado dentro de los parámetros establecidos en la normativa legal vigente, para la fecha de la celebración del mismo, por cuanto no se evidenció que el jurado calificador hubiera corroborado formalmente, el aspecto relacionado con la solvencia moral de los concursantes, ante este Organismo Contralor en atención a las previsiones contenidas en el Reglamento sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, con lo cual se vulneró la transparencia de los resultados. Asimismo, la designación del Auditor Interno del BIV, como Titular de los Órganos de Control Interno de las empresas filiales FIVCA e INBIVEN, se realizó sin contar con la autorización expresa de esta Contraloría General de la República.

En cuanto al POA para el ejercicio fiscal 2005 del Órgano de Control Interno del banco, elaborado sin atender a estudios y diagnósticos actualizados, asimismo, no se determinó el costo de las auditorías ejecutadas.

Por otra parte, la estructura organizativa de la Unidad de Auditoría Interna del BIV, no esta acorde con los fundamentos legales y sublegales previstos en la LOCGRSNCF, LOAFSP, el ROCIAPN y demás normas e instrucciones emanadas de este Órgano Superior de Control.

Recomendaciones

Se insta al presidente y demás miembros que integran la Junta Directiva del BIV a:

- Ser vigilante de que el jurado calificador que se designe para llevar a cabo los sub-siguientes procesos de selección del Titular de la Unidad de Auditoría Interna, evalúe las credenciales y condiciones de cada participante, verificando que cumplan con los requisitos mínimos para concursar, y en caso contrario, descartar aquellos que no los reúnan, con la finalidad de garantizar la objetividad del proceso, la validez y confiabilidad de los resultados, en estricto cumplimiento de las atribuciones y deberes previstos en la normativa que regula la materia.
- Implementar los mecanismos de control interno pertinentes, con el fin de resguardar y archivar la información emitida con ocasión del proceso de selección del Titular de la Unidad de Auditoría Interna.
- Realizar las gestiones pertinentes ante este Organismo Contralor, a fin de solicitar la autorización para no crear y en consecuencia no convocar al llamado a concurso para la selección y designación del Titular del Órgano de Control Interno de sus empresas filiales FIVCA e INBIVEN.
- Impartir las instrucciones necesarias para que las instancias responsables diseñen una Estructura Organizativa para la Unidad de Auditoría Interna, la cual deberá ser acorde con la naturaleza, estructura y funciones del BIV; tomando además en consideración, las competencias y funciones que le son asignadas, de conformidad con las disposiciones legales

y sublegales que rigen la materia, en tal sentido, deberá estar adscrita al máximo nivel jerárquico de ese banco y tener un rango dentro de la estructura organizativa mayor o igual a las dependencias bajo su control.

- Instar a la Unidad de Auditoría Interna para que formule sus planes operativos anuales, atendiendo a estudios y diagnósticos actualizados, tomando en consideración su ámbito de control y los recursos humanos, materiales y financieros, con que dispone, lo cual coadyuvará a una gestión de control eficaz y eficiente.

COMPAÑÍA ANÓNIMA METRO DE CARACAS (CAMETRO)

ASIGNACIONES OTORGADAS A LA CAJA DE AHORROS

La Compañía Anónima Metro de Caracas (CAMETRO) es una empresa del Estado venezolano, integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público, y por tanto, sujeta al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Es importante señalar que, CAMETRO es un ente descentralizado con fines empresariales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005.

CAMETRO fue constituida el 08-08-77, bajo la forma de Derecho Privado, según inscripción en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, bajo el número 18, Tomo 110-A de esa misma fecha. Su régimen jurídico está basado en su documento constitutivo, el cual ha sido elaborado con amplitud suficiente para que abarque las funciones de estatutos sociales; en las disposiciones contenidas en el

Código de Comercio y en las normas generales aplicables a las empresas del Estado. La última modificación de su Acta Constitutiva-Estatutaria fue inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda en fecha 04-09-2001, bajo el número 72, Tomo 170-A-PRO. Se encuentra bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, según Decreto N° 5.103 de fecha 28-12-2006, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

El capital social de la empresa es de Bs. 2.049,72 millones, dividido en 2.049.719 acciones nominativas de Bs. 1.000,00 cada una, donde la cantidad de 2.048.719 acciones (99,95%) se encuentran suscritas y pagadas en su totalidad por la República Bolivariana de Venezuela y el resto, 1.000 acciones (0,05%), fueron suscritas por el Centro Simón Bolívar (CSB, C.A.) y el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado (IAFE), con 500 acciones cada uno, de las cuales han pagado Bs. 100.000,00 cada uno.

El objeto de la compañía es la construcción e instalación de las obras y equipos, tanto de infraestructura como de superestructura del Metro de Caracas, el mantenimiento de sus equipos e instalaciones de superestructura y la operación, administración y explotación de dicho sistema de transporte, así como la construcción, dotación, operación y explotación de otras instalaciones y sistemas de transporte complementarios o auxiliares del Metro de Caracas, tales como estacionamientos, sistemas superficiales elevados o subterráneos de transporte urbano y suburbano, entre otros.

Por su parte, la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas (CATMECA), de acuerdo con el artículo 1 de sus estatutos, es una asociación civil sin fines de lucro, autónoma con personalidad jurídica propia, que fundamenta su organización y funcionamiento en los principios y condiciones establecidos en el artículo 2 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, la cual podrá ser designada con igual valor jurídico bajo la contracción de su denominación como "CATMECA", se encuentra debidamente inscrita ante la Oficina Subalterna del Segundo

Circuito de Registro Público del Municipio Libertador del Distrito Capital en fecha 31-07-1978, anotado bajo el número dos (02) tomo cuarenta (40), Protocolo Primero; modificado su documento constitutivo según consta de documento protocolizado por la antes mencionada Oficina Subalterna de Registro en fecha 16-10-1980, anotado bajo el número siete (07), Protocolo Primero, Tomo Séptimo (7mo); cuyos Estatutos Sociales fueron reformados y debidamente protocolizados ante la mencionada oficina Subalterna de Registro en fecha 17-02-1992, anotada bajo el número dieciséis (16), tomo veinticinco (25), protocolo primero.

CATMECA tiene por objeto fomentar el ahorro sistemático entre sus asociados; custodiar, administrar e invertir sus recursos; conceder préstamos a corto, mediano, largo plazo e hipotecarios; procurar que sus asociados puedan adquirir su vivienda principal y establecer planes de beneficio socio-económicos y previsión social a favor de sus asociados. Además de encontrarse regulada por la Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro, de los trabajadores de los organismos y entes públicos, también está sometida al ámbito de control de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 11, el cual establece que las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, se encuentran sujetos a la aplicación de la referida Ley y de la fiscalización de la Contraloría General de la República. Adicionalmente lo señalado en el artículo 67 ejusdem, establece que los órganos de control fiscal externo están facultados, dentro de los límites de su competencia, para vigilar que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por las entidades sometidas a su control a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades para las cuales fueron efectuados. A tal efecto, podrán practicar inspecciones y establecer los sistemas de control que estimen convenientes. Ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a la Superintendencia de Cajas de Ahorro.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar la legalidad y sinceridad de las asignaciones otorgadas a la Caja de

Ahorros de la empresa CAMETRO, así como las operaciones relativas con la creación y administración de los fondos asignados al personal jubilado y pensionado de la empresa, durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005.

Observaciones relevantes

Las retenciones efectuadas al personal, por concepto de aporte del trabajador a la Caja de Ahorros, fueron enteradas a la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas (CATMECA) con retraso entre 03 y 69 días, no obstante, lo establecido en el artículo 64 de la Ley de Cajas de ahorro y Fondos de Ahorro (Gaceta Oficial N° 37.611 de fecha 16-01-2003), el cual establece un plazo de 5 días para enterar las retenciones realizadas a los trabajadores. Esta situación se motivó a la poca efectividad de las diligencias realizadas para el pago de los aportes por parte de la Gerencia Corporativa de Administración y Finanzas de la C.A. Metro de Caracas, a pesar de que esos recursos habían sido descontados de la nómina de los trabajadores. Lo que trajo como consecuencias que la empresa C.A. Metro de Caracas pagara intereses de mora a CATMECA, de conformidad con lo establecido en la mencionada normativa, adicionalmente esta situación afectó la disponibilidad de CATMECA, para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Los pagos efectuados por la empresa C.A. Metro de Caracas, por concepto de aporte del patrono a la Caja de Ahorros, fueron efectuados a la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas (CATMECA) con retrasos que oscilan entre 15 y 1.030 días, no obstante, el artículo 64 de la Ley antes citada, establece un plazo de 5 días para pagar los aportes correspondientes al patrono. Esta situación se motivó a la insuficiente liquidez que presentó la empresa durante los años 2003, 2004 y 2005 y a la falta de diligencia en la toma de decisiones por parte de la Gerencia Corporativa de Administración y Finanzas, en cuanto a la administración del efectivo y del flujo de caja; en virtud de la disponibilidad que presentaba la empresa al final de cada período, lo que trajo como consecuencias que la empresa C.A. Metro de Caracas pagara intereses de mora a CATMECA, de conformidad con lo establecido

en la mencionada Ley; adicionalmente, afectó la disponibilidad financiera de CATMECA, durante los años 2003, 2004 y 2005.

Durante el período comprendido entre la fecha de constitución del Fondo de Pensionados y Jubilados de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas (03-09-1998) y el año 2005, no fueron realizados depósitos en las cuentas de dicho fondo, producto de aportes patronales y retenciones a los trabajadores de la empresa, no obstante lo establecido en la cláusula cuarta del documento constitutivo, la cual establece que los recursos del Fondo están constituidos por los aportes que hagan los trabajadores activos de la empresa; los aportes que por Ley corresponden a la empresa; así como el producto de las colocaciones e inversiones de recursos y cualquier otro aporte en dinero o valores en bienes de cualquier naturaleza que reciba por cualquier título. Tal situación obedece a que la C.A. Metro de Caracas no ejerció un estricto control de las retenciones y aportes por concepto de Fondo de Pensiones y Jubilaciones de CAMETRO, toda vez que se efectuaron las retenciones al personal activo de la empresa, lo cual sumado al aporte patronal representó para los años 2004 y 2005 la cantidad de Bs. 3.389,71 millones y Bs. 5.468,98 millones respectivamente, no obstante estos no fueron depositados en las cuentas del mencionado Fondo y se realizaron colocaciones con los recursos constitutivos del mismo. Dicha situación trajo como consecuencia la afectación de los recursos del sistema de previsión social del personal de la C.A. Metro de Caracas, indistintamente que la empresa haya honrado los compromisos, que legalmente le corresponden con el personal jubilado y pensionado.

La Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas pagó un monto total de Bs. 1.559,18 millones, por concepto de los honorarios profesionales a un abogado, equivalente al 10% del monto cobrado a la C.A. Metro de Caracas, de acuerdo con lo establecido en el contrato de fecha 19-05-2005, suscrito de conformidad con lo establecido en el artículo 28, ordinal 17 del Estatuto de esa Caja de Ahorros, para que representare, sostuviere y defendiere sus derechos, acciones e intereses, de forma judicial y extrajudicial, respecto de las gestiones de cobranza que tenían por objeto recuperar los derechos

de créditos correspondientes a CATMECA, por concepto de los aportes patronales, aportes personales de cada uno de los asociados, retenciones y cualquier otro crédito que a favor de ésta mantuviera la empresa C.A. Metro de Caracas, lo cual incluía la presentación formal de demanda tendente a recuperar estos créditos y sus intereses moratorios. Sin embargo, en el contrato suscrito se evidencian cláusulas que parecen favorecer al contratado sin resguardo del patrimonio de la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas, toda vez que se señala obligatoriedad del pago del servicio, indistintamente del tiempo transcurrido y de las gestiones extrajudiciales que realizara el abogado, si las partes llegaran a un acuerdo, antes o después de iniciado el juicio, así mismo se indicó la obligatoriedad de cubrir todos los gastos tales como: pago de honorarios de expertos, carteles de publicación en prensa, fotocopias y copias certificadas, traslados y constituciones de tribunales, pagos de depositarias judiciales, entre otros.

Al respecto es de indicar que a pesar de que el contrato fue suscrito en fecha 19-05-2005 por el Presidente, Vicepresidente y Tesorero de CATMECA así como el abogado en comento por la otra parte, no fue sino hasta el mes de octubre del año 2005, que mediante la figura de asambleas parciales de asociados se informó a los asociados la decisión tomada de contratar un abogado y otorgarle un poder para que representara a la asociación y gestionara la cobranza a la empresa CAMETRO, no obstante, el artículo 26, numeral 3, de la Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro (Gaceta Oficial N° 37.611 del 16-01-2003), señala entre las funciones del Consejo de Administración: “Informar a la Asamblea de Asociados sobre los litigios que se encuentren pendientes, así como de la contratación de apoderados judiciales y extrajudiciales”.

De lo anteriormente expuesto se desprende la inobservancia por parte del Consejo de Administración de CATMECA de las disposiciones que rigen el funcionamiento de la Caja de Ahorros, al contratar los servicios profesionales del referido abogado sin la previa autorización de la Asamblea de Asociados en detrimento de los intereses de CATMECA.

Conclusiones

El desfase presentado en la entrega a CATMECA de los montos retenidos a los trabajadores y el aporte patronal por concepto de Caja de Ahorros, denota una inadecuada administración de recursos por parte de la Gerencia Corporativa de Administración y Finanzas de CAMETRO, en detrimento de la disponibilidad financiera de CATMECA, que se traduce en el pago de recursos adicionales por concepto de intereses moratorios. Así mismo, la no realización de los depósitos respectivos en las cuentas del Fondo de Pensionado y Jubilados de la C.A. Metro de Caracas, por concepto de aportes patronales y retenciones de los trabajadores, afecta los recursos correspondientes al sistema de previsión social del personal de la Compañía.

Por otra parte, la contratación efectuada por CATMECA, a un abogado designado como apoderado de la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas, sin la respectiva aprobación de los asociados y en condiciones desfavorables para la Caja, por el orden de Bs. 1.559,18 millones, para realizar gestiones de recuperación de los montos adeudados por CAMETRO por concepto de retención y aporte patronal, incide negativamente en la transparencia de la operación realizada.

Recomendaciones

Se insta a las máximas autoridades de la C.A. Metro de Caracas (CAMETRO) y al Consejo de Administración de CATMECA, abocarse al estudio de las diferentes fallas administrativas detectadas, y en tal sentido:

- La Junta Directiva de la C.A. Metro de Caracas, a girar instrucciones a las gerencias involucradas los fines de cumplir con lo establecido en Ley de Cajas de ahorro y Fondos de Ahorro, y en tal sentido enterar oportunamente las retenciones efectuadas al personal de CAMETRO, así como cumplir de la misma forma con los aportes patronales. Asimismo, girar instrucciones a los fines de cumplir con lo establecido en el Documento Constitutivo del Fondo de Pensionados y Jubilados de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas, correspondiente a las retenciones al personal y aportes del empleador.

- El Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de los Trabajadores de la C.A. Metro de Caracas, a los fines de asegurar los principios de legalidad, economía, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza, deben someter a la previa consideración y aprobación de los asociados aquellos actos o decisiones que comprometan de manera significativa el patrimonio de la Caja de Ahorro.

COMISIÓN NACIONAL DE CASINOS, SALAS DE BINGO Y MÁQUINAS TRAGANÍQUELES (CNC)

VIGILANCIA, SUPERVISIÓN Y CONTROL DE ACTIVIDADES LÍCITAS DE ENVITE Y AZAR

La Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles (CNC) goza de autonomía funcional, fue creada mediante la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles (LCCSBMT), Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.254 de fecha 23-07-97, es un Servicio Autónomo del Estado Venezolano, integrado a la estructura orgánica del Ministerio del Turismo (ahora Ministerio del Poder Popular para el Turismo), según la Disposición Transitoria Trigésima Octava del Decreto Presidencial N° 5.246 (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.654 del 28-03-2007), en el cual se dictó la Reforma Parcial del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Tiene por objetivo ser el ente rector de la política nacional en materia de recreación y entretenimiento, responsable de la concesión de licencias, el control, la supervisión, fiscalización y recaudación de tributos en materia de juegos lícitos de envite y azar, que se realizan en los establecimientos de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de la gestión desarrollada por la CNC durante el ejercicio fiscal 2005, así como su organización y funcionamiento. En tal sentido, se tomó una muestra de 15 licenciatarias, equivalente a 30,00% del total del universo de 50 empresas autorizadas para operar como licenciatarias de casinos y salas de bingo. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos

específicos: Verificar los mecanismos establecidos por la CNC para la vigilancia, supervisión y control de las actividades relacionadas con el funcionamiento de casinos, salas de bingo y máquinas tragapapeles; constatar los mecanismos implementados por la Comisión para supervisar la correcta recaudación de las regalías y contribuciones especiales previstas en la LCCSBMT; verificar si la estructura organizativa y el funcionamiento de la CNC se ajusta a la normativa vigente aplicable a las instituciones y órganos del estado; así como, verificar si el proceso presupuestario de la CNC está enmarcado en los lineamientos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.978 de fecha 13-07-2004, para los entes descentralizados sin fines empresariales, así como el Reglamento N° 1 de la citada Ley (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002).

Observaciones relevantes

En la actuación practicada se evidenció que 4 licenciatarias no presentaron los estados financieros mensuales correspondientes al ejercicio fiscal 2005. Al respecto, el artículo 22 de la Providencia Administrativa N° 3, referida a las “Normas y Procedimientos para la Recaudación, Control y Fiscalización de las Contribuciones Especiales establecidas en la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Tragapapeles” (Gaceta Oficial N° 37.026 de fecha 31-08-2000), establece que la Inspectoría Nacional llevará un registro actualizado con la información de las empresas licenciatarias, entre cuyos datos deberá contener la información contable de los estados financieros mensuales, a los efectos de verificar la autoliquidación realizada por dichas empresas o de realizar el cálculo de las contribuciones especiales, cuando este procedimiento le corresponda efectuarlo a la Comisión.

En este sentido es importante destacar que el hecho de no contar con los estados financieros mensuales de las empresas licenciatarias, se torna en una limitante para la CNC, a los fines de conocer en primer lugar, si efectivamente las autoliquidaciones por concepto de contribuciones especiales, que realizan las empresas autorizadas para operar casinos y salas de bingo, se efectúan con base en el valor real de sus activos, y en segundo lugar, si las referidas

empresas, reúnen el requisito del capital operativo mínimo, para continuar operando en el territorio nacional. Tal situación es consecuencia de que la Inspectoría Nacional, no ha instrumentado los mecanismos de control necesarios para garantizar la remisión mensual de la información financiera por parte de las empresas licenciatarias.

El artículo 17, numeral 7 de la LCCSBMT, prevé entre los requisitos que deben consignar las empresas interesadas en la operación de casinos y salas de bingo, las fianzas bancarias o de compañías de seguros; asimismo, la Resolución de Directorio N° 141 de fecha 08-07-2004, establece que la vigencia de la fianza deberá ser el lapso de duración de la licencia respectiva, esto con el objeto de garantizar la premiación, regalías, contribuciones especiales y demás impuestos y obligaciones que impone el marco normativo que regula este tipo de actividades. No obstante, de la revisión efectuada a los expedientes de las operadoras, se evidenció que 3 de ellos no contenían la fianza de fiel cumplimiento y 6 presentaban la fianza de fiel cumplimiento vencida. Tal situación se deriva de la ausencia de mecanismos de control interno por parte de la CNC, dirigidos a garantizar la observancia por parte de las empresas operadoras de todas las obligaciones que contraen a tenor de las previsiones contenidas en la LCCSBMT y demás normativa de obligatorio cumplimiento, lo que trae como consecuencia que dichas licenciatarias operen sin asegurarle a los usuarios de sus servicios el cumplimiento de la premiación ofertada.

Se observó que 3 licenciatarias no habían actualizado el monto de su capital social, en atención a la variación anual de la Unidad Tributaria (UT), no obstante, lo establecido en el párrafo único del artículo 16 de la LCCSBMT, en cuanto a que el monto equivalente en bolívares del capital social mínimo, debe reajustarse a comienzos de cada año de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 229 del Código Orgánico Tributario. Al respecto, el primer aparte del artículo 7 del “Reglamento de la Ley para el Control de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Tragapapeles” (RLCCSBMT), Gaceta Oficial N° 36.523 de fecha 24-08-98, establece entre otros que, cuando los balances reflejen un capital operativo inferior, la Licenciataria deberá reponerlo dentro de los cinco días hábiles siguientes

a la fecha de recibo del balance contable por parte de la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles. En caso de no reponerlo, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 45 de la LCCSBMT, de conformidad con lo establecido en el artículo 44, numeral 3 de dicha Ley.

Tal situación es originada por la falta de implementación de mecanismos de control y seguimiento por parte de la CNC, a través de su Inspectoría Nacional, para que las empresas con licencia para operar salas de bingo, casinos y máquinas traganíqueles cumplan a cabalidad con los requisitos establecidos en el marco jurídico que regula la operatividad y funcionamiento de los referidos establecimientos, lo que trae como consecuencia que dichas licenciatarias funcionen sin asegurarle a sus usuarios el cumplimiento de la premiación y a la CNC la cancelación de las obligaciones impositivas establecidas en la normativa correspondiente.

No se evidenció dentro de la documentación que conforma los citados expedientes, Actas de Determinación, Resolución de Directorio y/o Planillas de Liquidaciones, a los fines de realizar los ajustes correspondientes a las autoliquidaciones realizadas por las empresas licenciatarias por concepto de Contribuciones Especiales y Regalías, canceladas durante el ejercicio fiscal 2005. Sobre el particular, el artículo 24 de la Providencia Administrativa N° 3 indica que, “La Dirección de Administración de la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles revisará las autoliquidaciones de las empresas licenciatarias dentro de los sesenta (60) días siguientes a su presentación y notificará a la Inspectoría Nacional cualquier disconformidad para que ésta proceda a su determinación según lo establecido en esta Providencia”. En tal sentido, el artículo 15 de la Providencia N° 2 “Normas y Procedimientos para la Recaudación, Control y Fiscalización de las Regalías por concepto de la Explotación de Mesas de Juego en Casinos y de Máquinas Traganíqueles” (Gaceta Oficial N° 37.026 de fecha 31-08-2000), señala que: “La falta de pago, el pago incompleto o fuera del término, hará exigible la totalidad del saldo adeudado más los intereses moratorios, calculados de conformidad a lo establecido en el artículo 59 del Código Orgánico Tributario; y deter-

minadas mediante Actas de Fiscalización, que al efecto elaborará la Inspectoría Nacional”.

Tal hecho es consecuencia de la falta de revisión a las autoliquidaciones realizadas por las empresas licenciatarias, así como de un adecuado control y seguimiento de los montos que por concepto de regalías y contribuciones especiales deben cancelar estas empresas, las cuales constituyen una fuente de ingresos, tanto para el Tesoro Nacional como para el referido Servicio Autónomo.

Se evidenciaron debilidades en el sistema de control interno, relacionadas con la verificación de los cálculos efectuados por las licenciatarias a los fines de cumplir con la cancelación de las contribuciones especiales. Al respecto, el artículo 11 de la LCCSBMT, establece a cargo de las licenciatarias, una contribución especial destinada al presupuesto de gastos de la Comisión. Dicha contribución debe liquidarse por adelantado ante la CNC, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes del respectivo ejercicio fiscal, a tenor de lo previsto en el artículo 12 de la LCCSBMT situación que afecta el volumen de los ingresos que percibe el citado Servicio Autónomo y por ende su operatividad; y los mismos son consecuencia de la falta de revisión a las autoliquidaciones realizadas por las empresas licenciatarias, así como de un adecuado control y seguimiento de los montos que por concepto de regalías y contribuciones especiales deben cancelar estas empresas; función atribuida a la Dirección de Administración de la CNC, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24 de la Providencia Administrativa N° 3.

Se observó que 9 licenciatarias dejaron de enterar al Tesoro Nacional durante el año 2005, la suma aproximada de Bs. 4.593,46 millones, por concepto de regalías. Al respecto, el artículo 14 de la Providencia Administrativa N° 2, señala que, “Las empresas licenciatarias deberán calcular mensualmente las regalías y cancelar el monto determinado en una oficina de fondos nacionales, dentro de los cinco (5) días continuos siguientes a la finalización de cada mes calendario”, en concordancia con el artículo 32 ejusdem, que prevé “La Dirección de Administración de la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles revisará las autoliquidaciones

de las empresas licenciatarias dentro de los sesenta (60) días siguientes a su presentación y notificará a la Inspectoría Nacional cualquier disconformidad para que ésta proceda a su determinación según lo establecido en esta Providencia”.

Tal situación es consecuencia de que la CNC, a través de la Dirección de Administración, durante el año 2005 no efectuó revisiones a las autoliquidaciones que deben hacer las empresas licenciatarias, para garantizar que las mismas cumplan sus obligaciones tributarias con el Tesoro Nacional.

Los estados financieros de la CNC correspondientes al año 2005, no se encuentran auditados por un contador público colegiado, a los fines de ser presentados a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), a la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONACOP) y a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), no obstante, que el artículo 16 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005 (Gaceta Oficial N° 5.743 Extraordinario de fecha 13-12-2004), señala la obligatoriedad a los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales de presentar los estados financieros certificados por un contador público debidamente colegiado, dentro del primer trimestre del año siguiente al del cierre de cada ejercicio presupuestario, ante las instancias anteriormente citadas. Esto se debe a que las autoridades de la Comisión no contrataron a un contador público a los fines de auditar dichos estados financieros. En consecuencia la CNC no cuenta con cifras certificadas por profesionales independientes que den fe pública de la gestión financiera de ese Servicio Autónomo; asimismo, la ONAPRE no dispone de dichos reportes a los fines de ejercer las funciones que le ha conferido el estamento jurídico como órgano del Sistema Presupuestario de la Nación. Igualmente, a la ONACOP no le permite cumplir con la función de consolidar los estados financieros de la República y sus entes descentralizados.

Conclusiones

La evaluación realizada por esta Contraloría General de la República, a la gestión cumplida por la Comisión

Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles (CNC), así como su Organización y Funcionamiento durante el año 2005, reflejó entre otros: ausencia de mecanismos de control interno dirigidos a garantizar la observancia por parte de las empresas operadoras de casinos, salas de bingo y máquinas traganíqueles de todas las obligaciones que contraen a tenor de las previsiones contenida en la normativa de obligatorio cumplimiento que rige la materia, toda vez que, se constató de la revisión efectuada a una muestra de 15 expedientes, la existencia de 4 licenciatarias que no presentaron los estados financieros mensuales correspondientes al ejercicio fiscal 2005, 3 que no contienen la fianza de fiel cumplimiento, 6 que presentan la fianza de fiel cumplimiento vencida, así como 3 que no han actualizado el monto de su capital social; falta de revisión a las autoliquidaciones realizadas por las empresas licenciatarias, así como de un adecuado control y seguimiento de los montos que por concepto de Regalías y Contribuciones Especiales deben cancelar estas empresas.

Recomendaciones

Con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento del sistema de control interno de la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles (CNC), esta Contraloría General de la República insta al Presidente y demás Miembros que integran el Directorio Ejecutivo de la CNC, para que asuman las decisiones necesarias para concretar las recomendaciones siguientes:

- Implementar mecanismos de Control Interno, que garanticen la vigilancia, supervisión y control de las empresas con licencia para operar Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.
- Instrumentar mecanismos de seguimiento y control para supervisar la correcta recaudación de las Regalías y Contribuciones Especiales previstas en la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.
- Establecer los mecanismos necesarios que permitan a la Comisión, contar oportunamente con Estados Financieros auditados y certificados por una firma de contadores públicos independientes.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

CONTRATOS Y RECURSOS UTILIZADOS PARA SU EJECUCIÓN

El CONAVI fue creado por Ley de Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 4.124 del 14-09-1989) y a partir del 01-01-1999 tiene carácter de Instituto Autónomo (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-1998). Actualmente está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005) establece que el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional el proyecto de ley especial de la supresión y liquidación del CONAVI, así como, la creación de una Junta Liquidadora. El numeral 4 del artículo 12 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH) Gaceta Oficial N° 37.066 del 30-10-2000, vigente para el periodo evaluado, establece que la política habitacional en materia de vivienda desarrollará el Programa IV: “Rehabilitación de Urbanizaciones Populares”. Razón por la cual, el CONAVI suscribió el convenio interinstitucional con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV) y el Instituto Municipal de la Vivienda y del Hábitat del Municipio Independencia del Estado Miranda (INMUVHI) con el objeto de regular la ejecución del proyecto denominado “Construcción del Sistema de Cloacas, Aceras, Cunetas y Asfaltado, en calles de los Sectores Brisas de Cartanal y Bachaquero del Desarrollo La Lagunita”, el cual se encuentra inserto en el referido Programa IV, que sería desarrollado con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) correspondiente al presupuesto del año 2004, por Bs. 3.759,56 millones. Posteriormente, en fecha 12-08-2004, se suscribió el contrato de fideicomiso de administración entre el INMUVHI (fideicomitente), creado por Ordenanza Municipal del Municipio Independencia del estado Miranda de fecha 26-06-2001, BANESCO, Banco Universal C.A. (fiduciario) y el SAFIV, siendo el objeto del mismo, la administración e inversión del fondo fiduciario para la ejecución del citado proyecto. Adicionalmente, el INMUVHI suscribió contrato de inspección y contrató por vía de adjudicación directa a la empresa Constructora para ejecutar los trabajos del proyecto antes citado, en virtud del Decreto N° 0006-

2003, emanado del Municipio Autónomo Independencia del Estado Miranda, dada la emergencia declarada en el mismo, en fecha 31-07-2003.

La cláusula segunda del convenio anteriormente identificado, establece que el CONAVI, actuaría como el organismo asesor, planificador, supervisor, organizador y prestador de la asistencia técnica habitacional y como el organismo supervisor, fiscalizador, controlador y evaluador de los entes que intervienen en la administración de los recursos. El SAFIV sería el organismo que proporcionaría a través del FASP, los recursos para la ejecución del proyecto objeto del Convenio, y el INMUVHI operaría como el ente responsable de la ejecución de las obras del referido proyecto.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar la situación administrativa del expediente suministrado por la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, relacionado con los 4 contratos suscritos por el CONAVI, para la “Construcción del Sistema de Cloacas, Aceras, Cunetas y Asfaltado, en calles de los Sectores Brisas de Cartanal y Bachaquero del Desarrollo La Lagunita, así como los recursos utilizados para su ejecución, durante el período comprendido entre el año 2004 al primer semestre de 2006.

Observaciones relevantes

De la evaluación administrativa efectuada al expediente de los 4 contratos suscritos por el CONAVI, para la ejecución del referido proyecto, archivados en la Dirección de Supervisión y Control de Calidad, se constató que en los mismos, no reposaban los documentos necesarios para que el CONAVI realizara un efectivo control y supervisión de los entes que administraron los recursos inherentes al proyecto, así como, la inspección de la ejecución del proyecto, previsto en el convenio interinstitucional; los expedientes contienen información repetida y no están debidamente numerados ni foliados; la información contenida en dichos expedientes no está archivada en orden cronológico, ni está consolidada en una sola Gerencia y parte de ella está incompleta o no reposa en el CONAVI,

no obstante que el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), en concordancia, con lo previsto en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, establecen que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que faciliten su oportuna localización, así como, el artículo 86 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002) señala la obligatoriedad de conformar los expedientes que impliquen transacciones económicas financieras y conservarse organizados y numerados en orden consecutivo. Tales situaciones, derivadas de la delegación de responsabilidades por parte del CONAVI, inciden en el desarrollo de las actividades que debió realizar este Instituto, sobre las operaciones efectuadas para la ejecución del proyecto, relativas a un efectivo control y supervisión en atención al convenio interinstitucional suscrito, a fin de garantizar la correcta utilización de los recursos destinados a la ejecución del proyecto y por ende la salvaguarda del patrimonio del Estado. Además, limitaron las actividades de control que le compete ejercer a los órganos de control fiscal, en el sentido de evaluar la situación administrativa, física y financiera del proyecto.

Los contratos de inspección, de obras y el convenio interinstitucional, no poseen fecha de suscripción, no obstante que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, además, los documentos inherente a estos, deben contener información completa y exacta, según lo previsto en el artículo 23 de las NGCI. Tales situaciones, producto de la delegación de responsabilidades por parte del CONAVI, no permiten conocer la fecha de celebración de dichos contratos a los efectos de verificar el cumplimiento de los lapsos establecidos contractualmente. Asimismo, ante posibles inobservancias de los contratos, tal omisión podría obstaculizar el ejercicio de los derechos de la República frente a terceros, dado el desconocimiento de la entrada en vigencia de la contratación.

El contrato de inspección de las obras, suscrito por el INMUVHI para prestar los servicios profesionales de inspección y supervisión del proyecto, establece un lapso de duración de 4 meses, no obstante, que el convenio interinstitucional y los contratos de fideicomiso y de obras señalan que el plazo de ejecución sería de 5 meses. En consecuencia, las disposiciones establecidas en el referido convenio y en los contratos de fideicomiso y de obras, no fueron consideradas a la hora de llevar a cabo la suscripción del mencionado contrato de inspección, que debería ser por el mínimo de tiempo de ejecución de los trabajos (5 meses), establecidos en el convenio interinstitucional, es decir, que los trabajos realizados por la empresa contratada estuvieron 1 mes sin la debida supervisión por parte del ente contratante (INMUVHI) evidenciándose que el CONAVI no cumplió con las obligaciones contraídas en el convenio interinstitucional y a lo establecido en la LSVPH.

La empresa contratista mantiene en su poder Bs. 987,22 millones por concepto de anticipo no ejecutado, equivalente al 55,22% del monto total otorgado (Bs. 1.787,94 millones) por este concepto, sin que se evidenciara la aplicación de las cláusulas penales establecidas en los documentos contractuales, por parte del Instituto Municipal a los efectos de la recuperación del anticipo no amortizado, ni las diligencias por parte del CONAVI, en cuanto a la administración y control de los dineros que el Estado le confió para la ejecución del proyecto, dado que no exigió cuentas al ente ejecutor (INMUVHI) sobre los recursos que le fueron entregados, ni aplicó las sanciones correspondientes, es decir, tanto el CONAVI como el INMUVHI, no cumplieron con lo establecido en el convenio interinstitucional y en el contrato de fideicomiso, a los efectos de la recuperación del anticipo no amortizado.

La empresa Contratista fue contratada por el INMUVHI mediante adjudicación directa, para la ejecución de las obras por Bs. 3.759,56 millones, debido a la declaratoria de emergencia del Municipio Autónomo Independencia del Estado Miranda, a través del Decreto de fecha 31-07-2003, no obstante su baja capacidad financiera (Bs. 100,00 millones) y nivel de contratación (I), sumado a la falta de experiencia en ejecución de obras, según

consta en la “Planilla Resumen” del Registro Nacional de Contratistas. Circunstancias, que aunadas al bajo desempeño por parte de la empresa contratada para la inspección de las obras, influyeron en la paralización de los trabajos, pese al anticipo otorgado a la empresa contratista por Bs. 1.787,94 millones, sin embargo, el INMUVHI contrató a la referida empresa para la ejecución del desarrollo, aproximadamente 1 año después de declarada la emergencia por parte del Municipio, obviando el proceso de licitación correspondiente establecido en la Ley de Licitaciones, que le permitiera al CONAVI efectuar un seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de la empresa contratista, en cuanto a la verificación de su capacidad financiera, nivel de contratación y la experiencia en la ejecución de las obras, entre otros, así como, la exigencia de las garantías pertinentes y suficientes a los efectos de la correcta ejecución de los trabajos, lo que trajo como consecuencia la paralización de la obra y la posterior rescisión del contrato con las consecuentes erogaciones adicionales por parte del CONAVI, a los efectos de cumplir con el objeto establecido en el convenio interinstitucional, acarreado esto un mayor costo económico y social a la nación, además, este Máximo Órgano de Control no pudo constatar si el INMUVHI, ha sido diligente o ha cumplido a cabalidad las acciones necesarias para ejecutar en un tiempo perentorio los trámites administrativos para rescindir el contrato y proceder judicialmente contra la empresa contratista, por cuanto no consta en el expediente los documentos necesarios para la revisión respectiva. Es decir, que el CONAVI no veló que el ente contratante exigiera las garantías necesarias para salvaguardar y proteger los dineros públicos para la construcción del proyecto, frente a eventuales incumplimientos de los contratos imputables a los contratistas, no obstante, que el sistema de control interno implantado en los entes y organismos deberá garantizar, que antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios, o la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, según lo previsto en el numeral 3 del artículo 38 de la LOCGRSNCF.

Conclusiones

El CONAVI no ejerció un adecuado y oportuno seguimiento y control sobre el contrato de fideicomiso suscrito para la ejecución de la obra construcción del sistema de cloacas, aceras, cunetas y asfaltado, en calles de los Sectores Brisas de Cartanal y Bachaquero del Desarrollo La Lagunita, en virtud de que el expediente que reposa en el archivo de la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del Instituto, no contiene toda la documentación necesaria, para que el Instituto realizara una efectiva supervisión de los entes que administraron los recursos inherentes al proyecto, así como, la inspección de la ejecución del mismo.

Los contratos de inspección, de obras y el convenio interinstitucional, no poseen fecha de suscripción. Asimismo, se determinó inconsistencias en los lapsos de ejecución para la inspección y supervisión del proyecto, previstos en los contratos de inspección de obras; de fideicomiso y de obras así como, en el convenio interinstitucional.

La empresa constructora mantiene en su poder montos por concepto de anticipo no ejecutado, equivalente al 55,22%, del monto total otorgado. Adicionalmente, el INMUVHI no aplicó las cláusulas penales establecidas en los documentos contractuales, a los efectos de la recuperación del anticipo no amortizado. Además, se obvió el procedimiento licitatorio previsto en la normativa vigente, ya que las obras fueron contratadas mediante el procedimiento de adjudicación directa. No se observaron en el expediente los documentos relativos a los trámites administrativos para rescindir el contrato, para la aplicación de los procedimientos para el reintegro del anticipo no ejecutado y proceder judicialmente contra la empresa contratista.

Recomendaciones

En atención de las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República exhorta a la Junta Liquidadora de CONAVI, lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los Contratos suscritos por ese Instituto para la ejecución

de la obra “Construcción del sistema de cloacas, aceras, cunetas y asfaltado, en calles de los sectores Brisas de Cartanal y Bachaquero del desarrollo La Lagunita,” a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asumió las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

- Conformar un expediente que contenga los documentos inherentes al proyecto, con la finalidad de garantizar el correcto y adecuado traslado al Organismo que asuma las obligaciones, para lograr su continuidad o culminación.
- Exigir al INMUVHI el cumplimiento de los procedimientos administrativos necesarios, a los fines de recuperar los montos que por concepto de anticipo no ejecutado, la empresa contratista mantiene en su poder, así como la aplicación de las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

CONVENIO INTERINSTITUCIONAL PARA EJECUCIÓN DE OBRAS

El CONAVI fue creado por Ley de Política Habitacional (LPH), Gaceta Oficial N° 4.124 de fecha 14-09-1989, y a partir del 01-01-1999 tiene carácter de Instituto Autónomo (G.O. N° 36.575 del 05-11-1998), adscrito al Ministerio para la Vivienda y Hábitat, actual Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Decreto N° 5.103 del 28-12-2006, publicado en Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

En las Disposiciones Transitorias Primera, del Título VII Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005), se estableció que en un lapso no mayor de noventa días continuos, contados a partir de la publicación de esta Ley, el Ejecutivo Nacional deberá

presentar a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley especial de supresión y liquidación, del CONAVI, situación que ha influido en la organización y funcionamiento de la Institución y por ende en el suministro de la información.

El numeral 4 del artículo 12 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH), publicada en G. O. N° 37.066 del 30-10-2000, vigente para el periodo evaluado, establece que la política habitacional en materia de vivienda desarrollará el Programa IV: “Rehabilitación de Urbanizaciones Populares”, el cual tiene por objetivo procurar la rehabilitación integral sostenible y sustentable de las urbanizaciones populares que presenten un alto grado de deterioro físico, ya sea por longevidad de la obra o por vicios constructivos, que se lograría mediante la formulación de proyectos urbanos que involucran a los organismos ejecutores, a la comunidad organizada, a las pequeñas y medianas empresas de la construcción y a grupos interdisciplinarios de profesionales. Razón por la cual, el CONAVI suscribió el Convenio Interinstitucional, con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV) y el Instituto Municipal de la Vivienda del Municipio Francisco Linares Alcántara (IMVIFLA) del Estado Aragua, instituto con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Municipal, creado por Ordenanza Municipal N° 11/2001 de fecha 30-04-2001, con el objeto de la ejecución del proyecto: “Rehabilitación de Cloacas del Barrio 12 de Octubre” ubicado en el Municipio Francisco Linares Alcántara del Estado Aragua.

Cabe señalar, que en la cláusula tercera del convenio antes identificado, quedó establecido que el CONAVI actuaría como el organismo asesor, planificador, supervisor, organizador y prestador de la asistencia técnica habitacional, así como, el organismo supervisor, fiscalizador, controlador y evaluador de los entes que intervienen en la administración de los recursos, comprendidas las facultades de inspección de la ejecución del proyecto y de las obras comprendidas a cargo de tales entes, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la LSVPH vigente para el periodo evaluado. Por otra parte, el SAFIV como el organismo que proporcionaría, a través del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), los recursos para la ejecución del proyecto

objeto del convenio, e IMVIFLA actuó como el ejecutor del proyecto.

Posteriormente, fue suscrito Contrato de Fideicomiso de Administración entre IMVIFLA (Fideicomitente) y BANESCO Banco Universal C.A. (Fiduciario), protocolizado ante la Notaría Pública Décimo Séptima del Municipio Libertador del Distrito Capital, el 21-01-2004.

En fecha 03-02-2004, suscribió el contrato de obras con la empresa Contratista con el objeto de la ejecución de la “Rehabilitación de Cloacas del Barrio 12 de Octubre” en el Municipio Francisco Linares Alcántara del Estado Aragua, por Bs. 226,31 millones y un plazo de ejecución de 90 días.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación administrativa del convenio interinstitucional suscrito por el CONAVI, SAFIV e IMVIFLA para la “Rehabilitación de las cloacas del Barrio 12 de Octubre”, ubicadas en el Municipio Francisco Linares Alcántara del Estado Aragua, y constatar si los recursos fueron aportados oportunamente para la ejecución de la obra, en el período 2003-2005.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada al expediente relacionado con la ejecución del proyecto en referencia, que reposa en el archivo de la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, no se evidenciaron los informes mensuales relativos al avance del proceso: Ejecución de proyectos y de obras, movimiento de tierra y reporte de los profesionales, especificando la empresa y equipos interdisciplinarios contratados (el cual tenía que ser presentado en el formato “Matriz Gerencial de Control y Ejecución de Proyectos”), ni el cierre económico del contrato de fideicomiso, que contenga: fecha y monto de los recursos recibidos y de las erogaciones efectuadas; costo de administración del fideicomiso con indicación de la fecha y el monto de los desembolsos efectuados por este concepto, utilidades o rendimientos acumulados y generados por el fondo fiduciario, no obstante lo previsto en la cláusula cuarta del convenio

interinstitucional, mediante la cual el IMVIFLA se comprometía a remitir dicha información al CONAVI.

Adicionalmente, en el referido expediente no se evidenció el contrato de inspección, pese a lo previsto en la cláusula quinta del convenio interinstitucional, el cual indica que “A los fines del ejercicio de las funciones de inspección del Proyecto, ‘IMVIFLA’ contratará los servicios de profesionales altamente calificados en cada una de las materias, previamente calificados y seleccionados por el ‘CONAVI’, de conformidad con lo expuesto en el ordenamiento jurídico y en el Manual de Contratación del Colegio de Ingenieros de Venezuela y con cargo a los costos operativos en la forma indicada (...)”, situación que obedece a que el mismo se encuentra en poder de IMVIFLA, según lo expresó la Presidenta de la Junta Liquidadora (E) del CONAVI, en fecha 12-09-2006.

Las observaciones antes expuestas obedecen a debilidades de control interno en el expediente que reposa en el archivo de la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, por cuanto, no contiene toda la documentación necesaria para la evaluación del estado en que se encuentra la contratación, lo que incide desfavorablemente en la certeza que debe existir en la Institución sobre la situación del contrato, dado que el objetivo primordial de ese archivo, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna como lo establece el artículo 141 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, en concordancia con lo establecido en el literal “a” del artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, norma que establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que faciliten su oportuna localización, lo que no permite el análisis y seguimiento de la ejecución de los trabajos contratados.

Las actas de inicio y de paralización de la obra fueron suscritas por el Instituto Municipal y la empresa contratista en fechas 10-02-2004 y 11-02-2004, respectivamente, sin embargo no están firmadas por el ingeniero inspector, no obstante lo previsto en el artículo 17 de las Condiciones

Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, que establece se dejará constancia de la fecha en que se inicien efectivamente los trabajos mediante acta de inicio que firmarán el ingeniero residente, el contratista y el ingeniero inspector, en concordancia con el artículo 45, literales “a” y “ñ”, situación que obedece a que la designación del ingeniero inspector fue aprobada mediante resolución de presidente del instituto Agenda 117, Punto 05 de fecha 15-04-2004 (2 meses después de iniciados los trabajos).

El presidente del IMVIFLA suscribió el “Acta de Culminación del Proyecto”, mediante la cual el Municipio certificó la culminación física y financiera de la obra, sin embargo la misma no está firmada por el ingeniero inspector, quien tenía que dar la conformidad de la buena ejecución de la obra, además, no existe ningún informe técnico por parte del CONAVI de la supervisión, fiscalización y control de los trabajos, no obstante lo establecido en la cláusula tercera del convenio anteriormente identificado, desconociéndose la situación actual de la obra, lo que evidencia la falta de control, e inobservancia de los procedimientos administrativos para la contratación y ejecución de las obras, establecidos en la normativa que rige la materia y en el convenio interinstitucional suscrito a tales fines.

De la revisión efectuada al cuadro demostrativo de cierre de obra, se observó la disminución del presupuesto original, sin que se evidenciara documentos (oficios, resoluciones, entre otras), que demuestren que el CONAVI aprobara la reducción de las metas físicas de la obra “Rehabilitación de la Cloacas del Barrio 12 de Octubre”, no obstante lo previsto en la cláusula décima tercera del convenio interinstitucional, que señala lo siguiente: “Las partes convienen en que si el costo de los servicios profesionales y de las obras previamente aprobadas se ven afectadas por la inflación, variaciones de precios, o cualquier otro factor ajeno, superando los porcentajes previstos para variaciones de presupuestos, se reducirán metas físicas a los fines de mantener las disponibilidades presupuestarias existentes, previa evaluación, supervisión y autorización expresa del CONAVI, de conformidad con las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras Públicas” y el artículo 64 de las Normas de Operación del Decreto

con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, en el que se establece que “Toda modificación o ajuste en los fideicomisos de administración, deberá ser aprobada por el Consejo Nacional de la Vivienda, quien informará al Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (...)”. Lo que trae como consecuencia, que no se haya ejecutado el proyecto de la obra originalmente previsto, que tenía como fin brindar las soluciones oportunas, a la problemática que confrontan los habitantes de la zona.

De la revisión efectuada al “Contrato de Fideicomiso”, firmado para la ejecución de la obra “Rehabilitación de Cloacas del Barrio 12 de Octubre”, no se evidenció la inscripción ante el Registro Mercantil, pese a lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001), el cual establece que “Todos los contratos de fideicomiso deben estar debidamente inscritos en el Registro Mercantil correspondiente”. De igual manera, el artículo 1.924 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82), establece que “Los documentos, actos y sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros, que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble. Cuando la Ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales”, lo que trajo como consecuencia que el Estado no garantizara la preservación de sus derechos ante terceros, al omitir los requisitos previstos en la normativa legal aplicable.

Conclusiones

El CONAVI no ejerció un adecuado y oportuno seguimiento y control sobre el contrato de fideicomiso suscrito para la ejecución de la obra “Rehabilitación de Cloacas del Barrio 12 de Octubre”, en virtud de que en el expediente que reposa en el archivo de la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del Instituto, no se encuentra la documentación necesaria que permita verificar la correcta ejecución de la obra. Adicionalmente, las actas de inicio,

paralización y el acta de culminación del proyecto, no están firmadas por el Ingeniero Inspector.

El SAFIV transfirió la totalidad de los recursos previstos en el convenio interinstitucional, sin embargo, el presupuesto original fue disminuido sin que se evidenciara documentos por parte del CONAVI aprobando la reducción de las metas físicas de la obra, ni se garantizó la preservación de los derechos del Estado ante terceros, al no inscribir ante el Registro Mercantil, el contrato de fideicomiso.

Recomendaciones

La Junta Liquidadora del CONAVI deberá:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los contratos suscritos por ese instituto para la ejecución de la obra “Rehabilitación de Cloacas del Barrio 12 de Octubre”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asumió las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones observadas, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir entre otros, con la meta prevista, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.
- Exigir al IMVIFLA el cumplimiento de los procedimientos administrativos para la contratación y ejecución de las obras, establecidos en la normativa que rige la materia, a los efectos de garantizar la calidad de los trabajos realizados y la satisfacción del interés colectivo, así como, aplicar las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar, en virtud de las debilidades observadas.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

EJECUCIÓN DE OBRAS

El CONAVI fue creado por Ley de Política Habitacional (LPH), Gaceta Oficial N° 4.124 del 14-09-1989, y a partir del

01-01-1999 tiene carácter de Instituto Autónomo (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-1998). Actualmente está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 12 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH), Gaceta Oficial N° 37.066 del 30-10-2000, la política habitacional en materia de vivienda desarrollará el Programa V “Nuevas Urbanizaciones y Vivienda de Desarrollo Progresivo”. En tal sentido, en fecha 22-03-2004 se suscribió el convenio interinstitucional entre el CONAVI, el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV) y el Instituto de Vivienda y Hábitat del Municipio Caroní del Estado Bolívar (INVIHABITAT), el cual tiene por objeto regular la ejecución del proyecto denominado “Construcción de Urbanismo y 1000 Viviendas Unifamiliares en el Desarrollo Habitacional UD-338, II etapa de Las Amazonas”, el mismo se encuentra inserto en el mencionado Programa V. Cabe señalar que en la cláusula segunda del convenio anteriormente identificado, quedó establecido que el CONAVI actuaría como el organismo asesor, planificador, supervisor, organizador y prestador de la asistencia técnica habitacional y como el organismo supervisor, fiscalizador, controlador y evaluador de los entes que intervienen en la administración de los recursos, comprendidas las facultades de inspección de la ejecución del proyecto y de las obras a cargos de tales entes, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la LSVPH. Asimismo, el SAFIV intervendría como el organismo que proporcionaría, a través del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), los recursos para la ejecución del proyecto objeto del convenio, y el INVIHABITAT operaría como el ente ejecutor del referido proyecto. Ahora bien, en fecha 04-05-2004 el INVIHABITAT suscribió el contrato de obra INVHC N° 003-04, con la empresa contratista, cuyo objeto era ejecutar los trabajos del referido proyecto, el cual sería ejecutado con recursos del FASP, por un monto de Bs. 25.912,50 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación administrativa del expediente suministrado por la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, relacionado con la construcción del desarrollo habitacional UD-338, II etapa

de Las Amazonas, así como los recursos utilizados para su ejecución, durante el año 2004 y el primer semestre de 2006.

Observaciones relevantes

No se evidenció el documento mediante el cual el CONAVI aprobó los lineamientos, criterios y formatos necesarios para formular y presentar las solicitudes de proyectos del programa V, no obstante que los procedimientos a ser utilizados deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades, según lo dispuesto en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, en concordancia con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSN-CF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, y con el artículo 4 del Reglamento sobre la Organización del Control Interno de la Administración Pública Nacional (ROCIAPN), Gaceta Oficial N° 37.783 del 25-09-2003. En consecuencia, al no contar el CONAVI con los manuales formalmente aprobados, que regulen las actividades que realizan las diferentes unidades, éstas quedan sometidas a la discrecionalidad de los funcionarios de ese Instituto.

De la evaluación administrativa efectuada al expediente de los contratos suscritos por el CONAVI, para la construcción del antes referido desarrollo habitacional, se constató que en los mismos no reposan los documentos necesarios para que el CONAVI realice un efectivo control y supervisión de los entes que administran los recursos inherentes al proyecto, así como, la inspección de la ejecución del proyecto, según lo previsto en la cláusula segunda del convenio interinstitucional de fecha 22-03-2004, en concordancia con el artículo 70 de la LSVPH. Tal situación obedece a que dicha información no reposa en el CONAVI, ya que el ente encargado de la ejecución físico y financiera del referido proyecto habitacional es el INVIHABITAT. Lo que deja de manifiesto, la falta de supervisión y vigilancia que debió ejercer el CONAVI, en el desarrollo de este proyecto, a fin de que se llevara a cabo de conformidad con la política habitacional y metas establecidas.

La información contenida en el expediente presenta las siguientes fallas: está repetida; no está archivada en orden cronológico; alguna no se corresponde con la obra sujeta a análisis; los documentos no están debidamente numerados ni foliados; no está consolidada en una sola gerencia y parte de ella está incompleta o no reposa en el CONAVI. Es de señalar que la ausencia de documentos, así como las fallas en la organización de estos, incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en todo organismo, por cuanto el objetivo de los archivos de la administración pública es en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna, tal como lo establece el artículo 141 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, en concordancia con lo previsto en el artículo 23 de las NGCI, así como, el artículo 86 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario, Gaceta Oficial N° 5.592 del 27-06-2002, los cuales señalan la obligatoriedad de conformar los expedientes que impliquen transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, respaldadas con suficiente documentación justificativa, completa, organizados en orden cronológico y consecutivo, que faciliten su oportuna localización. Estas situaciones, ocasionan limitaciones en el desarrollo de las actividades de control que debió realizar el CONAVI, sobre las operaciones efectuadas para la ejecución del referido desarrollo habitacional y limita las actividades de control que le compete ejercer a los órganos de control fiscal.

El acta de inicio de la obra fue suscrita en fecha 14-05-2004, sin embargo, el INVIHABITAT le otorgó a la empresa contratista un anticipo de pago equivalente al 30,00% del monto total de la obra (Bs. 7.485,00 millones) en fecha 06-05-2004, es decir, una semana antes de la suscripción de la referida acta, no obstante, que el artículo 53 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-1996, establece que éste será otorgado después de la firma del acta de inicio, en concordancia, con la cláusula novena del contrato de obra INVHC N° 003-04. Situación que evidencia, que el CONAVI no actuó de conformidad con las

atribuciones y obligaciones que le impone el artículo 70 de la LSVPH, así como, la cláusula segunda del convenio interinstitucional, afectando con esto el logro de la meta física, que inicialmente se había propuesto.

De la información suministrada por la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, se desprende que de las 1000 viviendas previstas en el referido proyecto; 126 fueron terminadas, 12 estaban en ejecución, 512 (51,20%) en disminución de metas, y el resto (350 viviendas) se ejecutarían con el desembolso que faltaba por transferir, sin embargo, en el expediente no reposan evidencias documentales que demuestren que el CONAVI, aprobara la reducción de las metas físicas del proyecto. No obstante, la cláusula 11 del convenio interinstitucional señala que las metas físicas se reducirán, previa evaluación, supervisión y autorización del CONAVI, en concordancia con el artículo 64 de las Normas de Operación del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 37.057 del 16-10-2000). La situación expuesta, deja en evidencia la falta en la planificación para la ejecución del referido proyecto, en el sentido de prever la obtención oportuna de los recursos, que terminó afectando la meta física en un 51,20%. Asimismo, es de destacar que los referidos documentos deben reposar en el expediente de la obra, a los efectos del control y seguimiento por parte del CONAVI del avance y ejecución de la obra realizada por la empresa contratada. Es decir, que el CONAVI no tiene información formal en lo que respecta a la disminución en la cantidad de viviendas que fueron previstas para construirse inicialmente, y adicionalmente, se evidencia que el proyecto no estaba siendo controlado adecuadamente por lo que se afectó la meta del mismo, sin que el CONAVI desempeñara el rol que le fue conferido a través de la normativa legal vigente para el período evaluado.

En fecha 02-07-2003, mediante Resolución del Directorio del CONAVI, fue aprobado el proyecto especificando las características de las viviendas a ser construidas, sin embargo, en fecha 19-10-2005, la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, realizó una inspección al urbanismo observándose que las características de las viviendas que se habían construido hasta ese momento,

no se correspondían con lo previsto en la mencionada resolución. Es decir, que además de haber disminuido las cantidades de viviendas a ejecutar, las que se construyeron no cumplieron con las especificaciones aprobadas. Esta situación se debe a que las disposiciones establecidas en la respectiva resolución, no fueron consideradas a la hora de llevar a cabo la ejecución del mencionado proyecto, evidenciando fallas del control por parte del CONAVI, en cuanto a la supervisión de los trabajos, a los efectos de advertir las situaciones expuestas.

Según Resolución N° 004 de fecha 22-07-2005, el INVIHABITAT resolvió la rescisión del contrato de obra INVHC N° 003-04, de conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima de dicho contrato, en concordancia con el artículo 116 de las CGCEO, sin embargo, no se evidenció las acciones realizadas por parte del CONAVI, en relación con la supervisión, control, evaluación y fiscalización de los entes que intervienen en la administración de los recursos asignados al proyecto. En este sentido, se observó que la empresa contratista aún mantiene en su poder recursos que no fueron ejecutados. Tal situación trae como consecuencia, la contratación de otras empresas, lo que implica nuevas erogaciones por parte del CONAVI, a los efectos de cumplir con el objeto establecido en el convenio interinstitucional, acarreado esto un mayor costo económico y social a la nación.

Conclusiones

El CONAVI no ejerció un adecuado control y seguimiento de los diferentes contratos relacionados con la construcción del desarrollo habitacional UD-338, II etapa de Las Amazonas, de la Parroquia Unare, toda vez que su sistema de control interno presenta fallas en su implementación, en razón que los lineamientos, criterios y formatos necesarios para formular y presentar las solicitudes de proyectos del programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, no están formalmente aprobados por la máxima autoridad, generando discrecionalidad en su aplicación, aunado a que en los expedientes no reposan los documentos inherentes a la ejecución de los contratos relacionados con la obra en comento, a los fines de asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar

los recursos públicos en aras de una sana gestión administrativa, así como, la preparación e integración de la documentación requerida para su presentación ante este Organismo Contralor.

Adicionalmente, en fecha 06-05-2004 el INVIHABITAT le otorgó a la empresa contratista un anticipo por Bs. 7.485,00 millones equivalente al 30,00% del monto total de la obra, antes de la suscripción del Acta de Inicio (14-05-2004). De acuerdo con la situación financiera del fideicomiso de administración emanado del CONAVI, la empresa contratista mantiene en su poder Bs. 2.373,48 millones, los cuales no fueron ejecutados, sin que se evidencien las acciones realizadas por parte del INVIHABITAT para su recuperación, ni la aplicación de las cláusulas penales establecidas en el documento contractual. Asimismo, no se evidenciaran las acciones por parte del CONAVI con respecto a la referida situación, no obstante el control y supervisión que este Instituto debe ejercer sobre los entes que intervienen en la administración de los recursos, previsto en la LSVPH, vigente para el período evaluado.

De igual manera, se evidenció fallas en la planificación para la ejecución del referido proyecto, toda vez que se redujo en 51,20% la meta física, sin que se observara la aprobación por parte de las instancias correspondientes, aunado a que las viviendas que se construyeron no cumplieron con las especificaciones aprobadas inicialmente, situaciones que incidieron negativamente en el derecho a la vivienda contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los Planes Sociales de la Nación, y en los objetivos previstos en los contratos respectivos, aunado al daño ocasionado al patrimonio del CONAVI.

Recomendaciones

Se exhorta a la Junta Liquidadora del CONAVI a:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los Contratos suscritos por ese Instituto para la ejecución de los desarrollos habitacionales, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la Institución,

esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

- Instar al INVIHABITAT a ejercer en un lapso no menos de 30 días las acciones necesarias que fueran procedentes, tendentes a recuperar los recursos que la empresa contratista aún mantiene en su poder.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

EJECUCIÓN DE PROGRAMAS

El Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) fue creado por Ley de Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 4.124 Extraordinario de fecha 14-09-89), transformado en Instituto Autónomo por decreto ley (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-98). Actualmente, está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007).

En el Título VII Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005), se establece que “En un lapso no mayor de noventa días continuos, contados a partir de la publicación de esta Ley, el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional, los proyectos de leyes especiales de supresión y liquidación de (...) el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) (...); situación que ha influido en la organización y funcionamiento de la Institución. Con fundamento en la ley supra citada, el entonces Ministro de la Vivienda y Hábitat, designó a la Junta Liquidadora del CONAVI (Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005).

De acuerdo con el artículo 6 de las Normas de Operación del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Sub-sistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial

N° 37.057 de fecha 16-10-2000), el Programa Habilitación Física de las Zonas de Barrios, previsto en el artículo 12 numeral 2, vigente para la fecha, destinado a la mejor estructuración urbana de las grandes zonas de barrios con el resto de la ciudad de la que forma parte, estaría dirigido a la construcción, reconstrucción, ampliación, remodelación, mejora, dotación de equipos fijos y mantenimiento mayor de obras de prevención de riesgos geológicos y de otro tipo, obras mayores de infraestructura y obras de equipamiento colectivo de ámbito intermedio.

En fecha 08-06-2004, el CONAVI suscribió con el Banco Canarias de Venezuela, C.A., un contrato de Fideicomiso de Administración, identificado con el N° 275, con el objeto de la administración e inversión del fondo fiduciario por Bs. 19.322,47 millones, para el desarrollo del Programa de Asistencia Técnica Integral. Posteriormente, en fecha 21-03-2005 el presidente del CONAVI, quien a su vez ejercía el cargo de Ministro de la Vivienda y el Hábitat, suscribió el Convenio de Administración Delegada, con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Viviendas (SAFIV) y la Sociedad Civil, de conformidad con la Resolución del Directorio N° 02-2005.01 de fecha 21-01-2005, por un monto de Bs. 4.237,84 millones a ser ejecutado en 10 meses, cuyo objetivo específico era “(...) planificar, promover, facilitar y supervisar la implementación del programa de Habilitación Física en 160 zonas de barrios en todo el país, implementación que parte de la motivación, organización y capacitación de las comunidades para llegar a la ejecución de obras bajo la modalidad de administración delegada de los recursos por parte de las comunidades organizadas, en cumplimiento del principio de cogestión Comunidad–Estado, establecido en el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

En razón del Convenio antes identificado, el CONAVI suscribió en fecha 08-04-2005, contrato de Fideicomiso de Administración con el Banco Canarias de Venezuela, C.A. y la Sociedad Civil por Bs. 4.237,84 millones, con cargo al referido contrato de fideicomiso de administración N° 275, con el objeto de la administración e inversión del fondo fiduciario, para la ejecución del Plan Maestro y su Presupuesto.

Cabe señalar, que en la cláusula quinta del Convenio antes identificado, quedó establecido que el CONAVI se comprometía a realizar la inspección general, supervisión, seguimiento y evaluación de los trabajos y las actividades previstas en la Propuesta Técnica y Financiera del Programa II; el SAFIV, sería el encargado de transferir los recursos hasta por un monto de Bs. 4.237,84 millones para la ejecución del proyecto y la Sociedad Civil constituida por 3 profesionales, con personalidad jurídica propia, inscrita en fecha 04-02-1998 ante la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del Municipio Libertador del Distrito Federal de Caracas, con el objeto de: “(...) promover la urbanización de los barrios a nivel nacional, construir ciudad para la mayor parte de nuestra población que habita en barriadas. La urbanización de los barrios se basa en un programa de mejoramiento integral de estas zonas que permita su incorporación plena a la estructura urbana así como la superación de sus carencias internas en cuanto a niveles de urbanización, utilizando los más avanzados recursos técnicos y donde participen en las decisiones y en la conducción del proceso las comunidades residentes (...)”, sería el ejecutor del proyecto convenido.

El entonces Ministro de la Vivienda y Hábitat, a través de Resolución N° 022 publicada en la Gaceta Oficial N° 38.303 en fecha 31-10-2005, decidió unilateralmente dejar sin efecto el citado Convenio, según lo establecido en la Resolución N° 387, Cláusula Sexagésima de las Condiciones Generales de Contratación para Estudios y Proyectos (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.785 de fecha 03-09-75), que reza lo siguiente: “El Ministerio se reserva el derecho de resolver el contrato por decisión unilateral suya, en cualquier momento, aún sin que medie culpa de “El Consultor” para lo cual deberá hacerle la notificación por escrito. “El Consultor”, paralizará los estudios y no iniciará trabajo alguno a partir de la fecha de notificación, a menos que ‘El Ministerio’ lo autorice a completar, en la medida posible, parte de los estudios ya iniciados”.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación administrativa del Convenio de Administración Delegada, suscrito

para la ejecución del Programa II Habilitación Física de las Zonas de Barrios y que los aportes del SAFIV, hayan sido entregados de acuerdo con las cláusulas establecidas en el Convenio durante el año 2005.

Observaciones relevantes

El Convenio suscrito entre el CONAVI y el SAFIV en fecha 21-03-2005 con la Sociedad Civil AMHABITAT, para la ejecución de los proyectos del Programa II, no recoge el espíritu, propósito y razón del legislador, previsto en el artículo 184 antes citado, por cuanto, éste establece que “La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: (Omissis) 2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción”. Sin embargo, el CONAVI suscribió el Convenio con AMHABITAT, sin que se evidenciara análisis para la selección de la referida empresa, debido a que el objetivo específico del referido Convenio consistía en “planificar, promover, facilitar y supervisar la implementación del programa de Habilitación Física en 160 Zonas de Barrios en todo el país, implementación que parte de la motivación, organización y capacitación de las comunidades para llegar a la ejecución de obras bajo la modalidad de administración delegada de los recursos por parte de las comunidades organizadas, en cumplimiento del principio de cogestión Comunidad - Estado, establecido en el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Por otra parte, la modalidad de administración delegada era aplicable a los programas reproductivos, conforme lo establece el artículo 54 de las Normas de Operación: “La utilización de los recursos para los programas reproductivos será aplicable conforme a lo siguiente: 1. Desarrollo de proyectos por parte de un organismo ejecutor, a través de

las modalidades de inversión directa y de administración delegada para la comunidad organizada debidamente constituida. (...)”. De igual manera, el artículo 55 de las referidas Normas dispone que “Los recursos destinados a todos los programas antes referidos, serán utilizados mediante los siguientes tipos de fideicomisos de administración: (Omissis) 2. Fideicomisos para la administración delegada a la comunidad organizada, en cuyo caso el ejecutor público ha delegado en una comunidad organizada la contratación de servicios de obras (...)”. Sin embargo, el citado Programa II, de conformidad con el artículo 17 de la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, fue considerado como un Programa no Reproductivo, entendiéndose como tal, aquellos que no exigen una contraprestación económica por parte del beneficiario de la asistencia habitacional. En consecuencia, el CONAVI promovió la entrega de fondos públicos (Bs. 4.237,84 millones), para la ejecución del proyecto previsto en el referido Convenio a un grupo de profesionales asociados en forma particular, no obstante que la normativa vigente para la fecha de la actuación, prevé la administración delegada para la comunidad organizada debidamente constituida, con fundamento en los programas reproductivos antes citados.

El CONAVI no designó al inspector que debía encargarse del seguimiento y control del citado Convenio, no obstante lo previsto en la cláusula quinta del mismo, debido a que la Dirección General de Vivienda y Hábitat del CONAVI no entregó los lineamientos a seguir para la contratación de la inspección. Situación que evidencia la falta de una efectiva supervisión por parte del CONAVI para la cabal ejecución del referido Convenio, en detrimento del patrimonio del Estado, en razón de que no ejerció las medidas necesarias para garantizar que los recursos que le fueron asignados para la ejecución de las actividades previstas en el Convenio, fueran utilizados correctamente, toda vez que no creó los dispositivos de control que permitiera salvaguardar los dineros transferidos al fondo fideicometido, sin cumplir el fin último previsto en la normativa vigente y en la Carta Magna.

De la muestra seleccionada de las órdenes de pago emitidas por el CONAVI, por Bs. 79,73 millones, equivalente a 58,53% del total, Bs. 136,22 millones, se evidenció que

no están conformadas por los funcionarios autorizados por el fideicomitente (CONAVI), para dar curso a los pagos respectivos, no obstante lo establecido en el Parágrafo Primero de la cláusula quinta y décima del contrato de fideicomiso de administración, las cuales establecen que “El fiduciario pagará al beneficiario con cargo al fondo fiduciario las cantidades correspondientes a las órdenes de pago presentadas por el mismo, previamente registradas y conformadas por el fideicomitente”, y en cuanto a las obligaciones del fideicomitente: “(.) 3. Presentar al Fiduciario: a) oficio que contenga los nombres de las personas para validar las órdenes de pago, relacionadas con la ejecución del Plan Maestro y su presupuesto”, respectivamente. Es decir, el CONAVI no ejerció un control adecuado sobre las erogaciones realizadas con cargo al Convenio, en virtud que no cumplió con los niveles autorizatorios correspondientes, no obstante la obligación de la inspección general, supervisión, seguimiento y evaluación de los trabajos y las actividades previstas en el instrumento contractual, en detrimento de su patrimonio.

No se evidenció la inscripción ante el Registro Mercantil del contrato de fideicomiso, no obstante lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001), donde se establece que: “Todos los contratos de fideicomiso deben estar debidamente inscritos en el Registro Mercantil correspondiente. Adicionalmente los contratos de fideicomisos mediante los cuales se transfiera al fondo fiduciario bienes inmuebles o derechos sobre éstos, así como la revocatorias o reformas de los mismos, deberán protocolizarse en la Oficina u Oficinas Subalternas del Registro respectivas”. De igual manera, el artículo 1.924 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82), el cual reza que: “Los documentos, actos y sentencias que la ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados no tienen ningún efecto contra terceros, que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble. Cuando la ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales”, es decir, que el Estado a través del CONAVI, no garantizó la preservación de sus derechos

ante terceros, establecidos en los requisitos legales previstos en la normativa antes identificada.

El SAFIV realizó 2 desembolsos a favor de AMHABITAT, por Bs. 2.270,31 millones, equivalente a 53,57% del monto total (Bs. 4.237,84 millones), con recursos del Fideicomiso de Administración, suscrito a los efectos de dar cumplimiento a las actividades previstas en el Convenio de Administración Delegada. No obstante que éste no recoge el espíritu, propósito y razón del legislador, previsto en el artículo 184 de la Carta Magna. Es decir, que el CONAVI realizó erogaciones con cargo a un convenio que debió ser suscrito por la comunidad organizada y no por una asociación particular, sin que se evidenciara objeción alguna por parte de la Consultoría Jurídica del Instituto y el cual fue dejado sin efecto unilateralmente por el entonces Ministro de la Vivienda y Hábitat, según lo establecido en la Cláusula Sexagésima de las Condiciones Generales de Contratación para Estudios y Proyectos.

Conclusiones

El CONAVI suscribió el Convenio de Administración Delegada con la Sociedad Civil Amigos del Hábitat y el SAFIV, para la ejecución de los proyectos del Programa II “Habilitación Física de las Zonas de Barrios”, al margen de lo previsto en la Carta Magna y en la normativa que rige la materia, y de los procedimientos necesarios para su selección. El referido Convenio fue rescindido, no obstante se le cancelaron la cantidad de Bs. 2.270,31 millones, sin haber cumplido las metas previstas. Adicionalmente, el Instituto presentó deficiencias en el sistema de control interno, al no contar con un Inspector debidamente designado a los efectos del correspondiente control y seguimiento de la ejecución del Convenio, y de la conformación de los expedientes con la correspondiente documentación derivada de su ejecución, para un efectivo control sobre los recursos erogados que forman parte del Patrimonio del Estado.

Recomendaciones

- La Junta Liquidadora del CONAVI deberá:
- Estudiar la factibilidad y viabilidad de la ejecución de los Convenios de Administración Delegada, antes

de proceder a su suscripción, en el sentido de tomar en cuenta a las comunidades y grupos vecinales organizados en la ejecución de los servicios que estos demanden, siempre y cuando demuestren la capacidad necesaria para su ejecución, a los efectos que se ajusten a los mandatos constitucionales y procedimentales.

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los Convenios suscritos por ese Instituto, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asumió las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

EJECUCIÓN DE PROYECTO EN LAS TEJERÍAS

El CONAVI fue creado por la Ley de Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 4.124 Extraordinario de fecha 14-09-89) y transformado en Instituto Autónomo por Decreto Ley (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-98). Antes de la supresión y liquidación prevista en las Disposiciones Transitorias Primera, del Título VII Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 en fecha 08-06-2005), el CONAVI se encontraba bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto publicado en Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007.

Con fundamento en la Ley supra citada, el entonces Ministro de la Vivienda y Hábitat, actual Ministro del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, a través de las Resoluciones Nros. 001 y 002 (Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005), designó a los Directores Principales y Suplentes de la Junta Liquidadora del CONAVI y el SAFIV,

los cuales, se encargarían de asumir las obligaciones propias de cada uno de los entes en proceso de liquidación y supresión, coordinadas, supervisadas y controladas por el ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat.

Antes de iniciarse el proceso de liquidación de la Institución, el CONAVI de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional tenía como misión: “Planificar, coordinar y hacer seguimiento y control del cumplimiento del Decreto de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, para lograr la participación eficiente de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso habitacional, con el fin de satisfacer las necesidades de vivienda de la población venezolana”. Y su visión, era ser el organismo rector de la política nacional de Vivienda, que mediante la implementación del citado Decreto de Ley, determinaría las bases de la política habitacional del Estado.

De acuerdo con el artículo 6 de las Normas de Operación del referido Decreto de Ley, el Programa de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, previsto en el artículo 12 numeral 2, del referido Decreto de ley, vigente para la fecha, destinado a la mejor estructuración urbana de las grandes zonas de barrios con el resto de la ciudad de la que forma parte, estaría dirigido a la construcción, reconstrucción, ampliación, remodelación, mejora, dotación de equipos fijos y mantenimiento mayor de obras de prevención de riesgos geológicos y de otro tipo, obras mayores de infraestructura y obras de equipamiento colectivo de ámbito intermedio. En este sentido, debido a la situación de emergencia presentada en el sector “Los Jabillos”, como consecuencia de las lluvias acaecidas, la Alcaldía del Municipio Santos Michelena, en fecha 05-09-2001, decretó el estado de emergencia en dicho sector.

A los efectos de ofrecer solución a la problemática planteada, se suscribieron dos Convenios Interinstitucionales entre el CONAVI, el IMUVI y el SAFIV en fechas 07-12-2000 y 06-05-2002, de acuerdo con los cuales el CONAVI actuaría como organismo asesor, planificador, supervisor y prestador de la asistencia técnica habi-

tacional, el IMUVI sería el ente ejecutor del Proyecto y el SAFIV aportaría los recursos a través del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP). Paralelamente, en la misma fecha, el IMUVI suscribió dos contratos de fideicomiso con el Banco del Caribe, C.A., y el Banco de Venezuela, C.A., por Bs. 683,18 millones y Bs. 935,49 millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación del expediente suministrado por la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), relacionado con la ejecución del proyecto denominado: *Habilitación Física de la U.D.U. 1.4, II etapa, Las Tejerías, sector “Los Jabillos”, Municipio Santos Michelena del Estado Aragua*, así como los recursos utilizados para su ejecución.

Observaciones relevantes

El Manual de Contratación y Servicios Profesionales para el Desarrollo de Propuestas de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, no está formalmente aprobado por las máximas autoridades del CONAVI, no obstante que los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en concordancia con el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, prescriben una serie de atribuciones correspondientes a las máximas autoridades de los organismos, a los fines de definir formalmente los mecanismos de control interno a ser desarrollados. Esta situación obedece a que el Programa Habilitación Física de las Zonas de Barrios, contenido en las Normas de Operación del Decreto con rango de Fuerza y Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, (Gaceta Oficial N° 36.977 de fecha 21-06-2000), delinea los lineamientos del programa y la contratación de obras y servicios profesionales del programa, lo que limita la definición formal de los procesos, generando discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por el personal que labora en las referidas áreas.

No se disponía de la documentación soporte necesaria, relativa a contratos de obras, valuaciones, fianzas suscritas, soportes de pago, entre otros, debido a que el IMUVI no dio respuesta a las solicitudes hechas por el CONAVI, situación que refleja la falta de implementación de mecanismos de control y seguimiento por parte del Instituto. Al respecto, el artículo 60 de la Normas de Operación del Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, establece que el fideicomitente y el fiduciario de los fideicomisos de administración, están obligados a suministrar a los administradores de los recursos del FASP, al CONAVI, y al SAFIV, todo documento o información adicional que les fuere solicitada, lo que incide desfavorablemente en el control y seguimiento que debe existir en la organización, por cuanto todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de las NGCI, además, limita las actividades de control y seguimiento que le compete ejercer a los órganos de control fiscal internos y externos, toda vez que no se dispone de la documentación suficiente, a los fines de verificar las operaciones efectuadas, los desembolsos realizados, así como la ejecución del los proyectos.

A través del FASP fueron transferidos Bs.1.618.67 millones, correspondientes a los fideicomisos suscritos para la ejecución del proyecto, sin embargo, en los actuales momentos la obra se encuentra paralizada debido a fallas detectadas en la ejecución del proyecto, no obstante que el artículo 70, numerales 5 y 11 del Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 5.392, extraordinario de fecha 22-10-1999), establece la obligatoriedad por parte del CONAVI, de vigilar el cumplimiento de los programas desarrollados por los sectores público y privado, a fin de que los mismos se lleven a cabo de conformidad con la política habitacional y metas establecidas. Esta situación obedece a que el IMUVI no cumplió con los objetivos del Programa II, toda vez que no aplicó los términos establecidos en las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96), al no llevar expediente correspondiente al proyecto y no efectuar el control de los

productos elaborados y cancelados, lo que se traduce en que el CONAVI, delegó atribuciones en cuanto al control y fiscalización de los programas desarrollados por los entes, afectando de esta manera la administración de los recursos invertidos por el Estado, a los fines de dar cumplimiento a las metas establecidas.

El monto del cronograma original de desembolsos aprobado para la obra por Bs. 932,50 millones, fue modificado a Bs. 922,50 millones, debido a que se redujeron metas físicas correspondiente a la construcción del centro de usos múltiples, canalización de quebradas y construcción de viviendas en la quebrada “El Mamón”, recursos que fueron destinados para la construcción de viviendas de sustitución, sin embargo, no se evidenció pronunciamiento por parte del CONAVI, a los fines de autorizar dicha modificación, no obstante que la Cláusula Décima Segunda del convenio suscrito en fecha 06-05-2002, establece que las partes convienen en que si el costo de los servicios profesionales y/o de las obras se ven afectadas por la inflación, variaciones de precio, o cualquier otro factor ajeno, superando los porcentajes previstos para variaciones de presupuestos, se reducirán las metas físicas, previa evaluación, supervisión y autorización expresa del CONAVI, lo cual deja de manifiesto las fallas presentadas desde la elaboración del proyecto, aunado a que es responsabilidad del CONAVI, el monitoreo general, supervisión, seguimiento y evaluación de la ejecución de las actividades y obras previstas en el proyecto.

No se evidenciaron informes mensuales enviados por el IMUVI, correspondientes al avance del mencionado proyecto, no obstante lo dispuesto en la Cláusula Cuarta, numeral 2, 2.6, la cual dispone que el IMUVI deberá enviar al CONAVI, informes mensuales relativos a todos los procesos, incluyendo avances o ejecución de obras, ejecución presupuestaria, ejecución físico financiera, entre otros, así como cualquier otra información que le sea requerida por éste. Esta situación se debe a que el IMUVI nunca dio respuesta a las solicitudes realizadas por el CONAVI, lo que evidencia debilidades de control interno vinculadas a la falta de supervisión por parte del CONAVI, toda vez que estando facultado para controlar y fiscalizar los recursos de los fondos que conforman el Subsistema de Vivienda y

Política Habitacional y en ese sentido, ejercer las acciones legales correspondientes, no ejerció un control oportuno y eficiente a tales efectos, limitando la oportunidad de ejercer un adecuado control de los recursos destinados a la construcción del proyecto.

Conclusiones

El CONAVI no ejerció un adecuado y oportuno seguimiento y control sobre la ejecución del proyecto U.D.U 1.4 “Los Jabillos”, Municipio Santos Michelena, Estado Aragua, en virtud de que el Manual de Contratación y Servicios Profesionales para el Desarrollo de Propuestas de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, no está formalmente aprobado por las máximas autoridades del CONAVI, aunado a que en el expediente que reposa en el archivo de la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del Instituto, no se encuentra la documentación necesaria que permita verificar la correcta ejecución de la obra ni la situación administrativa de la misma.

La obra se encuentra paralizada debido a fallas detectadas en la ejecución de la obra, no obstante que fueron transferidos recursos, y además, no se evidenció pronunciamiento por parte del CONAVI, a los fines de autorizar las variaciones en las cantidades de obra a ser ejecutadas, ni los informes mensuales correspondientes al avance del mencionado proyecto.

Recomendaciones

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con el control de los contratos suscritos por ese organismo, para la ejecución de los desarrollos habitacionales, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las dichas situaciones, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con las metas previstas, con el objeto de lograr un adecuado manejo de los recursos asignados.

- Exhortar a la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI, a través de la Dirección General de Vivienda y Hábitat a efectuar un control efectivo y una correcta conformación de los expedientes relativos a la construcción de los desarrollos habitacionales, a los fines de garantizar su correcto traslado a la Institución que asuma las obligaciones, para lograr la continuidad y/o culminación del referido proyecto.
- Exigir al IMUVI el cumplimiento de los procedimientos administrativos para la contratación y ejecución de las obras, establecidos en la normativa que rige la materia, a los efectos de garantizar la calidad de los trabajos realizados y la satisfacción del interés colectivo, así como, aplicar las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar, en virtud de las debilidades evidenciadas.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

EJECUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) fue creado por la Ley de Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 4.124 Extraordinario de fecha 14-09-1989), transformado en instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República por Decreto con rango de Ley N° 2.992, que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-1998). Actualmente, está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 5.103 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

En correspondencia con las políticas del Estado venezolano, el CONAVI de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 12 del Decreto 367 (Gaceta Oficial N° 3.588 Extraordinario de fecha 22-10-1999) de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional desarrolló el Programa IV: “Rehabilitación de Urbanizaciones Populares”, dirigido a aquellas que fueron promovidas y por tanto proyectadas fundamentalmente por el Estado o para el Estado en sus distintos niveles y que se encuentren en estado de deterioro, objetivo que se lograría mediante la formulación de proyectos urbanos que involucran a los

organismos ejecutores, a la comunidad organizada, a las pequeñas y medianas empresas de la construcción y a grupos interdisciplinarios de profesionales.

Con la finalidad de proporcionar un marco jurídico conceptual que regulara la metodología e implantación de la puesta en marcha del Programa IV, se firmó el Convenio Interinstitucional entre el CONAVI, la Alcaldía del Municipio Federación del Estado Falcón y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), para la ejecución del proyecto: “Consolidación del Sector José Leonardo Chirinos (Cloacas y Vialidad), ubicado en el Municipio Federación del Estado Falcón”.

A tal efecto, el CONAVI actuaría como el organismo asesor, planificador, supervisor, organizador y prestador de la asistencia técnica habitacional y como organismo supervisor, fiscalizador, controlador y evaluador de los entes que intervienen en la administración de los recursos, incluidas las facultades de inspección del proyecto y de las obras comprendidas a cargos de tales entes y la alcaldía actuaría como ejecutor del proyecto.

En fecha 25-09-2003, se suscribió un contrato de Fideicomiso de Administración, entre la alcaldía del referido municipio, el Banco Industrial de Venezuela, C.A. (BIV) y el SAFIV, con el objeto de administrar e invertir Bs. 497,74 millones, recursos éstos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP). Posteriormente, en fecha 15-12-2003, la alcaldía suscribió un contrato de obras con la empresa denominada Constructora Moneca, C.A., por Bs. 473,50 millones, para la ejecución del referido proyecto, en el mismo se estableció que el municipio ejercería el control y la fiscalización de los trabajos que realizara la contratista para la ejecución de la obra, así como la forma de pago la cual quedó establecida en el Convenio Interinstitucional CONAVI-Alcaldía-SAFIV.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el expediente relacionado con la ejecución del proyecto “Consolidación de Cloacas y Vialidad del Sector José Leonardo Chirinos de la Parroquia Churuguara, Municipio Federación, Estado

Falcón”, así como los recursos utilizados para su ejecución, durante los años 2004 y 2005, mediante el análisis exhaustivo del expediente.

Observaciones relevantes

El reglamento interno de la Gerencia Técnica del proyecto no está formalmente aprobado, no obstante lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en concordancia con el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, que prescriben una serie de atribuciones correspondientes a las máximas autoridades a los fines de definir formalmente los mecanismos de control interno. Al respecto, es de destacar que el citado reglamento detalla los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, sin embargo al no estar debidamente aprobado, por las instancias competentes, limita la definición formal de los procesos, lo que genera discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo en el control y fiscalización del proyecto “Consolidación de Cloacas y Vialidad del Sector José Leonardo” y por ende el cabal cumplimiento de las operaciones administrativas y técnicas a que está sometido un proyecto determinado, situación que influye negativamente sobre el control interno de las actividades que realizan las dependencias encargadas de la evaluación del proyecto, en particular la Dirección de Programas y la Dirección de Supervisión y Control de Calidad.

De la revisión efectuada al expediente llevado por la Dirección de Supervisión y Control de Calidad del CONAVI relacionado con la “Consolidación de Cloacas y Vialidad del Sector José Leonardo Chirinos”, se observó que la documentación existente no está debidamente numerada ni foliada, además, carece de la documentación siguiente: Acta de Inicio; Acta de Recepción Definitiva de la obra y Contrato de Inspección. No obstante que el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, en concordancia con el artículo 23 de las NGCI, disponen que los documentos deben contener información completa y

exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente. En este sentido, la ausencia de documentos incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en toda organización, por cuanto el objetivo de los archivos es, en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna.

No se evidenciaron los informes mensuales relativos al avance del proceso, a la ejecución del proyecto y de obras, debido a que el órgano ejecutor, es decir, la alcaldía, no remitió los mismos al CONAVI, no obstante la cláusula cuarta del Convenio Interinstitucional, la cual indica que la alcaldía se compromete a enviar al CONAVI los referidos informes, así como al Comité Estatal de Viviendas del Estado Falcón. Situación que evidencia que el CONAVI no ejerció un control y seguimiento efectivo y eficaz sobre la ejecución del proyecto, ni veló por la correcta aplicación de los recursos, a los fines de garantizar que fueran utilizados en la consecución del proyecto en referencia, en virtud de que no contó con los referidos informes a los efectos de constatar, a través de la inspección del proyecto y de la obra, el correcto cumplimiento y la calidad de los trabajos de ese instituto.

De la revisión efectuada a los presupuestos de obras del proyecto, cuadro de cierre y valuaciones, relacionados con la obra “Consolidación de Cloacas y Vialidad del Sector José Leonardo Chirinos” presentados por la empresa constructora, no se evidenció la autorización por parte del CONAVI para la reducción de metas físicas del proyecto por Bs. 146,52 millones, es decir 30,88% del monto total contratado (Bs. 473,50 millones). De esta cantidad 37,33% (Bs. 54,58 millones), correspondieron a partidas relacionadas con la vialidad (aceras y brocales), las cuales no fueron ejecutadas, además, se efectuaron aumentos y obras extras por Bs. 148,52 millones, con lo cual el monto total de la obra ascendió a Bs. 472,04 millones; no obstante la cláusula décima quinta del Convenio Interinstitucional, la cual establece que si las partes convienen que el costo de los servicios profesionales y de las obras previamente aprobadas, se ven afectadas por la inflación, variaciones de precio, o cualquier otro factor ajeno, se reducirán las

metas físicas a fin de mantener las disponibilidades presupuestarias existentes, previa evaluación, supervisión y autorización expresa del CONAVI. La observación expuesta denota las fallas existentes a nivel del proyecto aprobado por el instituto, que ameritó variaciones de obras (aumentos, disminuciones y obras extras), evidenciándose la falta de una supervisión adecuada y oportuna por parte del CONAVI, que le permitiera el control y evaluación de los entes que intervinieron en la ejecución del proyecto y por ende, de los recursos aplicados.

No se evidenció la documentación relacionada con la asignación, desembolso y manejo de los recursos utilizados en la ejecución del referido proyecto, en particular; cierre económico del Fideicomiso, balance general detallado y resumido, movimiento del fideicomiso, estado de cuenta, corte de rendición de cuenta y relación de inversiones efectuadas, previstas en el Contrato de Fideicomiso suscrito entre la Alcaldía y el Banco Industrial de Venezuela, no obstante que la Cláusula Octava del Contrato de Fideicomiso suscrito entre la Alcaldía del Municipio Federación del Estado Falcón y el Banco Industrial de Venezuela, C.A., establece que El Fideicomitente deberá en forma escrita suministrar esta información tanto a la alcaldía como al CONAVI, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes. Este hecho evidencia que el CONAVI no ejerció un control oportuno sobre los desembolsos de los recursos empleados en la ejecución del proyecto, y el manejo de los rendimientos del fondo fiduciario, a los efectos de velar por su correcta ejecución.

Conclusiones

El CONAVI no actuó como el organismo supervisor y controlador del proyecto Consolidación del Sector José Leonardo Chirinos (Cloacas y Vialidad), ubicado en el Municipio Federación del Estado Falcón”, tal como estaba contemplado en el convenio interinstitucional, a los efectos de garantizar la correcta ejecución de los trabajos correspondientes al proyecto, así como, el manejo transparente de los compromisos contraídos y pagos efectuados a través del referido convenio, sin que se evidenciara un control efectivo sobre las mismas, no obstante que son recursos del Estado, destinados a satisfacer las necesidades del

colectivo. De igual manera, la falta de mecanismos de control interno orientados a mantener la información o documentación resguardada en un expediente debidamente conformado con la documentación inherente a la ejecución del proyecto, no permite determinar la situación administrativa de la obra y por ende la sinceridad de los trabajos realizados.

Recomendaciones

En atención de los resultados expuestos, esta Contraloría General de la República considera pertinente exhortar a la Junta Liquidadora de CONAVI, para que se avoque a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de la obra “Consolidación de Cloacas y Vialidad del Sector José Leonardo Chirinos de la Parroquia Churuguara, Municipio Federación, Estado Falcón”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones observadas, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la ejecución del referido proyecto, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

CONSORCIO VENEZOLANO DE INDUSTRIA AERONÁUTICA Y SERVICIOS AÉREOS, C.A. (CONVIASA)

APLICACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS EN ÁREAS MEDULARES;
CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS

El Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos, S.A, (CONVIASA) es una empresa del Estado venezolano, integrada a la estructura general del Estado, es decir forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público y por tanto sujeta al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF),

Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

CONVIASA fue creada bajo la forma de sociedad anónima, cuyo órgano de tutela es el Ministerio de la Producción y el Comercio (actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio) y el Instituto Autónomo Fondo Nacional de Promoción y Capacitación para la Participación Turística, según Decreto N° 2.866 (Gaceta Oficial N° 37.910 del 31-03-2004). Fue constituida en fecha 02-07-2004, según consta en el documento constitutivo estatutario de la empresa.

En fecha 25-04-2006, fue celebrada una Asamblea General Extraordinaria, en la cual entre otros puntos, se acordó el cambio del Ministerio de tutela de CONVIASA, que pasó al Ministerio de Infraestructura, actual Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura (Gaceta Oficial N° 38.424 de fecha 26-04-2006).

La empresa tendrá por objeto la explotación del servicio público de transporte aéreo nacional e internacional comercial, regular y no regular de pasajeros, correo, carga y operaciones comerciales y turísticas.

La Dirección y Administración de la Sociedad estará a cargo de una Junta Directiva, integrada por el Presidente, un Vicepresidente Administrativo, un Vicepresidente Operativo, y 5 directores.

La estructura organizativa de la empresa se encuentra conformada por la Asamblea de Accionistas, Junta Directiva, Unidad de Auditoría Interna, Presidencia, Consultoría Jurídica, Comisión Permanente de Licitaciones, Dirección de Tecnología, Información y Comunicación y 2 Vicepresidencias, una Administrativa y una Operativa.

Para el ejercicio fiscal 2006, le fue aprobado a CONVIASA el presupuesto de Ingresos y Gastos, por Bs. 638.892,41 millones (Gaceta Oficial N° 5.797 Extraordinario de fecha 26-12-2005), reflejando modificaciones por disminución que ascienden a Bs. 293.856,99 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar selectivamente el cumplimiento de los objetivos y metas del Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos, S.A, (CONVIASA), así como la aplicación de los recursos financieros en las áreas medulares de la organización, durante el año 2006.

Observaciones relevantes

La empresa no cuenta con Reglamento Interno ni con manuales de normas y procedimientos de las Direcciones Operativas y Administrativas, motivado a las modificaciones en su estructura organizativa, al respecto se destaca lo que establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), en concordancia con los artículos 2 y 3 del Reglamento Sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 37.783 de fecha 25-09-2003), los cuales hacen referencia a la responsabilidad de las máximas autoridades de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente, contemplando el plan de organización, las políticas y normas, así como los métodos y procedimientos adoptados, con el fin de asegurar el acatamiento de las normas legales y la salvaguarda del patrimonio público. Lo antes expuesto incide en forma negativa en el sistema de control interno de diversas áreas, al no existir procedimientos formalmente establecidos que guíen su operación y funcionamiento.

La empresa llevó a cabo sus operaciones durante el año 2006, mediante un Plan Operativo Anual, encontrándose los procesos medulares alienados con su objeto social; así como con sus objetivos generales y específicos; sin embargo no fueron ubicadas evidencias documentales de su aprobación por parte de las instancias competentes y sus respectivas modificaciones. Trayendo como consecuencia que no exista un instrumento formalmente aprobado y confiable, donde se precise entre otros aspectos las metas propuestas y las alcanzadas; así como las Gerencias responsables de cumplir los objetivos formulados. Al respecto,

se destaca que el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), contempla que el control interno de cada organismo debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados y estar constituidos por políticas y normas formalmente dictadas.

El titular de la Unidad de Auditoría no ha sido designado mediante concurso, es decir actualmente existe un Auditor Interno encargado, dado que desde la creación de CONVIASA, la Unidad de Auditoría Interna no había sido constituida y estructurada, se encontraba dentro del organigrama, como una oficina que reportaba directamente a la Vicepresidencia, posteriormente se realizan modificaciones y se aprueba formalmente su estructura en diciembre 2006. No obstante, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 9-01-2003, establece que los titulares de los órganos de auditoría interna serán seleccionados mediante concurso, organizado y celebrado de conformidad con lo previsto en la LOCGRSNCF. La situación antes planteada, derivada de la inobservancia de las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia, incide negativamente en las actividades y procesos adelantados por la unidad.

De la revisión documental efectuada a la relación de órdenes de compra y de servicio suministradas por la Dirección de Administración-Gerencia de Logística de CONVIASA, correspondiente al año 2006, se evidenció la ausencia del consecutivo numérico y orden cronológico en las mismas, dado que el ente no contó con un sistema automatizado de control, por lo que el proceso se realizó de forma manual. Al respecto, se destaca lo que establece el artículo 27 de las Normas Generales de Control Interno y el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente, Numeral 4.3.13 Control y Uso de Formularios Prenumerados (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), establecen que aquellos documentos que se utilicen para sustentación de operaciones, deberán estar numerados correlativamente al momento de su impresión. Tal situación constituye una debilidad de control interno que trae como consecuencia que se incremente el margen

de errores en la emisión de tales documentos, generando duplicidad entre ellos.

La empresa contrajo compromisos presupuestarios y financieros a través de la emisión de órdenes de compra para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, por Bs. 36.480,78 millones de cuyo monto se seleccionó una muestra de Bs. 2.907,80 millones, equivalente al 7,97% del total emitido.

De la referida muestra se determinó que la empresa realizó la selección de contratistas mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, sin la debida justificación no obstante que el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) establece que se podrá proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los supuestos indicados en el precitado artículo.

Dichas adquisiciones y contrataciones alcanzaron la cantidad de Bs. 2.907,80 millones, siendo que por los montos de los contratos, individualmente considerados y con base al valor de la Unidad Tributaria (UT) fijada para el año 2006 en Bs. 33.600,00, debieron ser sometidos al procedimiento de licitación selectiva y/o general según el caso, toda vez que resultaba procedente la aplicación del procedimiento de licitación selectiva, cuando el monto de la contratación se ubicara entre las 1.100 y 11.000 Unidades Tributarias y para el procedimiento de licitación general cuando el monto de la adquisición resultara mayor a las 11.000 Unidades Tributarias. Lo precedentemente expuesto trae como consecuencia, que en tales procesos de selección de contratistas, no se consideraron los principios de la Ley de Licitaciones, en cuanto a garantizar la competencia, igualdad, economía, eficiencia y razonabilidad de los precios.

En relación con el contrato S/N de fecha 11-10-2005, cuyo objeto es el abastecimiento regular y extraordinario de comidas y demás servicios complementarios para los vuelos nacionales e internacionales de la flota de CONVIASA (Servicio de Catering) por Bs. 847,41 millones, se evidenció

que el mismo fue suscrito por el Vicepresidente de CONVIASA, no obstante, el literal D de la Cláusula Vigésima Séptima de los Estatutos Sociales de la empresa contempla que es atribución del Presidente celebrar cualquier clase de contratos necesarios para llevar a cabo el objeto de la sociedad. Es importante destacar que no fue suministrada la evidencia documental que soporte la delegación de tal atribución por parte del Presidente al Vicepresidente Ejecutivo, situación que evidencia la vulnerabilidad de los mecanismos de control interno previstos por el ente para el adecuado deslinde de atribuciones y competencias.

Conclusiones

Con base en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor relacionadas con el cumplimiento de objetivos y metas del Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos, S.A. (CONVIASA) se determinaron fallas relacionadas con el sistema de control interno, tales como: la empresa no cuenta con un Reglamento Interno, Manuales de Normas y Procedimientos de las Direcciones Operativas y Administrativas. En relación al cumplimiento de los objetivos y metas del Consorcio se determinó que la empresa llevó a cabo sus operaciones durante el año 2006 mediante un Plan Operativo Anual, sin embargo no fueron ubicadas evidencias documentales de la aprobación por parte de las instancias competentes. El titular de la Unidad de Auditoría Interna no ha sido seleccionado mediante concurso público en atención a la normativa legal vigente.

En cuanto al proceso de selección de contratistas para la adquisición de bienes y contratación de servicios se determinó que las relaciones de órdenes de compra y de servicios emitidas por la Dirección de Administración-Gerencia de Logística, no guardan un orden consecutivo numérico y orden cronológico.

El Consorcio realizó la selección de contratistas mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, sin justificar mediante acto motivado suscrito por la máxima autoridad. Adicionalmente el contrato por la cantidad de Bs. 847,41 millones, cuyo objeto es el abastecimiento regular y extraordinario de comidas, fue suscrito por el

Vicepresidente de CONVIASA, sin estar debidamente autorizado para ello.

Las debilidades de control interno anteriormente señaladas afectan de manera negativa la administración de la empresa, lo que incide en el adecuado cumplimiento de los objetivos y metas.

Recomendaciones

Se recomienda a las máximas autoridades de CONVIASA, abocarse al estudio de las diferentes fallas detectadas, para subsanar las situaciones, así como:

- Elaborar el Reglamento Interno de la empresa y manuales de normas y procedimientos de las Direcciones Operativas y Administrativas.
- Realizar las acciones pertinentes a los fines de formalizar los trámites correspondientes para el llamado a concurso público con el objeto de designar al titular de la Unidad de Auditoría Interna.
- Evaluar el sistema administrativo para el registro y control de las órdenes de servicio y órdenes de compra, a los fines de erradicar los errores.
- Acogerse a la normativa legal que rige para la selección de contratistas en la adquisición de bienes y/o servicios.
- Abstenerse de suscribir contratos de bienes y/o servicios por personas que no poseen competencia para ello.

CORPORACIÓN DE DESARROLLO DE LA REGIÓN CENTRAL (CORPOCENTRO)

EJECUCIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE RECURSOS

La Corporación de Desarrollo de la Región Central (CORPOCENTRO) fue creada mediante Decreto de Ley de fecha 09-12-1981 (Gaceta Oficial N° 2.895 Extraordinario del 28-12-1981), como un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita al entonces Ministerio de Planificación y Desarrollo, actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, sujeta al control de este máximo Organismo de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y

del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

Con motivo de la calamidad ocurrida en el estado Vargas, a consecuencia de las lluvias que azotaron al país durante diciembre del año 1999, el Ejecutivo Nacional decretó estado de emergencia nacional en todas aquellas entidades que sufrieron los efectos del fenómeno climatológico de las lluvias, esta situación fundamentó el objeto del contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión, suscrito por la Corporación con el Fondo de Inversiones de Venezuela, ahora Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), de fecha 28-06-2000, por Bs. 12.000,00 millones, que dio origen al inicio de la construcción del pueblo agrícola, industrial sostenible de Chaguaramal, ubicado en el estado Miranda, cuyo proyecto se basó en el Plan SRAO (Sistema de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas), manejado a través de una comunidad organizada en lo que se denominó la Cooperativa Chaguaramal, transferido posteriormente al Instituto Nacional de Tierras (INTI), para su continuación como proyecto de desarrollo agrícola y rural, a través del documento Cesión de Fideicomiso de fecha 15-07-2003.

El Sistema de Asociaciones Rurales Autoorganizadas (SRAO) fue un proyecto de política pública constituido por fondos colectivos, cuyo propósito fue contribuir con el desarrollo agrícola y agro industrial y artesanal nacional. El Plan SRAO Chaguaramal se concibió bajo un marco teórico y de ingeniería conceptual, contó con 3 componentes: servicios urbanos de infraestructura, productivo y asociativo; cuya fase inicial originó la construcción de la macromanzana A, conformada por 144 viviendas, servicios básicos y vialidad, entre otras.

Los recursos financieros provinieron inicialmente del Fideicomiso (Matriz), suscrito entre los actuales, Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), y los Ministerios del Poder Popular para las Finanzas, y para la Planificación y el Desarrollo, de fecha 13-06-2000, al Fideicomiso de Administración e Inversión suscrito

entre el actual BANDES, y CORPOCENTRO, por Bs. 12.000,00 millones, los cuales al 09-01-2002 habían sido entregados en su totalidad.

CORPOCENTRO manejó durante el período comprendido entre el segundo semestre de 2001 al primer semestre de 2003, recursos financieros por Bs. 14.022,16 millones, discriminado de la manera siguiente: disponibilidad financiera al 30-06-2001 por Bs. 1.867,82 millones, e ingresos provenientes de los aportes recibidos y de intereses por colocaciones realizadas por el Fiduciario, por Bs. 12.154,34 millones; de los cuales pagó gastos por Bs. 7.062,55 millones, mediante transferencias directas a las cuentas bancarias de los beneficiarios.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de la ejecución financiera y presupuestaria de los recursos asignados a CORPOCENTRO, durante el segundo semestre 2001, año 2002 y primer semestre 2003, específicamente del Proyecto SRAO Chaguaramal, ubicado en el estado Miranda, para lo cual se revisó una muestra selectiva de los gastos, las cláusulas contenidas en los contratos y que se hayan ejecutado de acuerdo con las especificaciones técnicas aplicables.

Observaciones relevantes

Del análisis realizado al Listado de Desembolsos y de los depósitos efectuados por BANDES a las cuentas bancarias de la Corporación, se evidenció que CORPOCENTRO, recibió transferencias de recursos financieros y presupuestarios del BANDES durante los años 2001, 2002 y 1er. Semestre de 2003, a través de la figura del Fideicomiso de Administración e Inversión, por Bs. 907,49 millones, destinados a erogaciones vinculadas a la construcción del poblado de Chaguaramal, los cuales no fueron incorporados en el presupuesto de ingresos y gastos de la Corporación durante de esos años, no obstante, lo previsto en el artículo 18 literal b de la Ley de Presupuesto del año 2001 (Gaceta Oficial N° 37.121 de fecha 17-01-2001), el cual establece que los incrementos de créditos presupuestarios superiores a 10,00%, que surjan como producto de una nueva fuente de

financiamiento, así como de un incremento de los recursos inicialmente previstos, deberán ser aprobadas por el respectivo Ministerio de adscripción o de tutela; en concordancia a lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP), Gaceta Oficial N° 36.916 de fecha 22-03-2000, que establece, los presupuestos comprenderán los correspondientes ingresos y gastos, y a lo previsto en el artículo 4 ejusdem, el cual establece que los ingresos contendrá la enumeración de los diferentes ramos de ingresos y las cantidades estimadas para cada uno de ellos en el ejercicio; así como, a lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606, de fecha 09-01-2003, el cual establece que los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento. Al respecto, la Corporación no contó con mecanismos de control interno, destinados a la evaluación y revisión de las fuentes de financiamiento y su incorporación en los diferentes ramos de ingresos y gastos, así como sobre la planificación que requería la ejecución de un proyecto de obra dirigido a la creación de todos los componentes de un poblado. Esta situación limitó al área de fideicomiso del proyecto, el manejo de los créditos asignados, vinculándolos con una partida presupuestaria, de acuerdo a la naturaleza del gasto.

Por concepto de adquisición de bienes, fue pagado Bs. 25,58 millones, como parte de la ejecución del Proyecto SARAO Chaguaramal, cuyas facturas no indican los seriales de identificación, no obstante, lo previsto en el artículo 23 literal a de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, el cual establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico. Tal situación obedece a que la Corporación, no contó con un sistema de control interno formalmente establecido para el manejo de los soportes a los desembolsos de los fideicomisos, que le permitiera implementar procedimientos que garantizara la sinceridad en la información, así como en el registro de los bienes adquiridos. Cabe señalar, que los inventarios de los bienes del proyecto, no indican los seriales, limitándose a señalar algunas características de los mismos. Lo que limitó establecer, diferenciar y actualizar los inventarios de bienes, a los fines

de su adecuado registro y control, así como, al momento de pagar, el área de fideicomiso, no dispuso de información que garantizara el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de sus garantías.

El presidente de la Corporación otorgó a la Cooperativa Chaguaramal, adelantos societarios por Bs. 38,44 millones, desde el mes de julio al mes de octubre de 2002, a los fines de proveer de insumos económicos y materiales a los pobladores pioneros para desarrollar actividades agrícolas del área socio productiva, no obstante, la constitución de la Cooperativa antes indicada, se formalizó en fecha 28-10-2002, bajo los números 158 y 159, folio 188-194 del Registro Civil de los Municipios Páez, Andrés Bello y Pedro Gual del estado Miranda, fecha posterior a la entrega de los recursos. Cabe destacar que el convenio que regula el financiamiento para la ejecución del Plan de Producción Agrícola Vegetal, fue suscrito en fecha 09-07-2003, el cual establece en la cláusula segunda, el financiamiento de los recursos y por ende de las condiciones para que CORPOCENTRO provea a la Cooperativa, de los bienes y recursos financieros necesarios. Al respecto, la Corporación otorgó la figura de los adelantos societarios, a los fines de adelantar actividades del área socio productiva, sin embargo, no contó con mecanismos de control interno destinados a evaluar la legalidad del gasto. Esta situación limitaba al área de fideicomiso del proyecto, asegurar la recuperación de la inversión, toda vez que la cooperativa para la fecha de los primeros adelantos no se encontraba formalmente constituida ni los convenios suscritos.

No se evidenciaron las autorizaciones y permisos otorgados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), ahora Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, previos a la ejecución de la macromanzana A, no obstante, lo establecido en el artículo 37 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996), y de las Normas COVENIN-Sector Construcción, en las cuales se establecen que para dar inicio a la ejecución de las obras, el organismo contratante, debe tramitar previamente la obtención de los respectivos permisos. Tal situación se debió a que en el período 2000-2003, la Corporación,

como ente contratante, no gestionó a tiempo los permisos necesarios. La referida situación evidencia debilidades en el proceso de la planificación de la obra, dado que ésta debió contener todo lo relativo a la permisología necesaria a los efectos del inicio de los trabajos, lo que ocasionó atrasos en la ejecución de las obras.

Los presupuestos de los contratos, correspondientes a las obras de la macromanzana A, suscritos por CORPOCENTRO entre julio de 2000 y julio de 2003, no contienen la partida denominada “Variaciones de Precios”, no obstante, lo previsto en el artículo 62 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, el cual establece que dicha partida debe incluirse como parte del presupuesto de la obra, por un monto prudencialmente estimado por el ente contratante, ya que dichas variaciones se deberán pagar contra la referida partida. Al respecto, la Corporación no previó incluir la partida variaciones de precios en el presupuesto de los referidos contratos de las obras. Esta situación trajo como consecuencia, que no se estimaran los recursos necesarios para cancelar los incrementos en los contratos de las obras que se le reconocieran por conceptos de variaciones de precios.

Las obras de la macromanzana A, se iniciaron en el año 2000 sin contar previamente con un Estudio de Impacto Ambiental, no obstante, lo previsto en el artículo 129 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000), el cual señala que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural, así como, lo indicado en el artículo 6 de las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-1996), que prevé la presentación del referido estudio para los proyectos de actividad agroindustrial y de desarrollo de obras de infraestructura. Debido a que las obras para el movimiento de tierras se comenzaron en el año 2000 basadas en el Decreto de Emergencia N° 577 de fecha 15-12-1999. Situación que evidencia que no se evaluaron inicialmente los efectos de las obras sobre los componentes del ambiente natural y social a ser intervenido, de manera tal que se pueda proponer las medidas preventivas, mitigan-

tes y correctivas y determinar los parámetros ambientales que conforman la normativa legal vigente.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación a la ejecución financiera y presupuestaria de los recursos asignados al Proyecto SARAO Chaguaramal del estado Miranda, así como, de los contratos de obras suscritos para su ejecución, se constató que la Corporación no estableció mecanismos de control interno y de planificación, a los fines de velar por el estricto cumplimiento del objeto establecido en el contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión del Proyecto, así como, de la normativa legal aplicable para la ejecución del mismo, por cuanto: no incluyó en el presupuesto de ingresos y gastos, los recursos financieros manejados a través del Fideicomiso de Administración; las facturas por concepto de la adquisición de bienes no contienen el serial de identificación, y los adelantos societarios se otorgaron sin haber cumplido con los requisitos legales. Adicionalmente, en los documentos soportes al pago ni en el expediente del proyecto, se observó documentación referida a los aspectos técnicos previos a la ejecución de la obra, tales como: el Proyecto de Ingeniería Básica y de Detalle y los Estudios de Impacto Ambiental, entre otros. Situaciones que evidencian debilidades en el proceso de planificación del Proyecto SARAO Chaguaramal, destinado a la construcción de un poblado autosustentable.

Recomendaciones

Esta Contraloría General de la República recomienda lo siguiente:

- Al presidente de CORPOCENTRO:
 - Establecer un Sistema de Control Interno del Sistema Presupuestario que permita aprobar e incorporar en el presupuesto de ingresos y gastos, los incrementos presupuestarios que surjan de una nueva fuente de financiamiento, previo al estudio y la evaluación de las competencias para su aprobación.
 - Implantar los mecanismos necesarios a los fines de establecer procedimientos destinados a la revisión de los documentos soportes al pago, específicamente,

en cuanto a la adquisición de bienes muebles, haciendo énfasis en los seriales y especificaciones técnicas, tendente a facilitar su identificación y por ende su ubicación, a fin de que se genere información oportuna y confiable en el momento que se requiera.

- Establecer un sistema de control interno que vele por la incorporación en el expediente de Fideicomiso del Proyecto, de los documentos técnicos que faciliten la toma de decisiones en cuanto a medidas preventivas y correctivas, dándole viabilidad a la ejecución del proyecto.
- Al área de Fideicomiso emprender las acciones correspondientes para que antes de proceder a la entrega de adelantos societarios, vele por la legalidad del gasto, verificando mediante mecanismos de control interno, el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la normativa que regula la materia.

CORPORACIÓN PARA LA RECUPERACIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO VARGAS (CORPOVARGAS)

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, FÍSICA Y FINANCIERA DE RECURSOS ASIGNADOS

A raíz de la necesidad de impulsar la recuperación y reconstrucción del estado Vargas, como consecuencia del grado de afectación del estado por las fuertes precipitaciones ocurridas durante el mes de diciembre de 1999, el Ejecutivo Nacional crea, en el año 2000, 2 instituciones: la Autoridad Única de Área para el estado Vargas (AUAEV) y la Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas (CORPOVARGAS).

La Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas (CORPOVARGAS) es un ente descentralizado funcionalmente con forma de derecho público, sin fines empresariales, creado bajo la figura de instituto autónomo, con personalidad jurídica propia, dotado de patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional y sujeto al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del

control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Fue creada mediante ley (Gaceta Oficial N° 36.968 del 08-06-2000). Se encuentra adscrita (control de tutela) al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, según consta en el Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001). De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de su ley de creación, CORPOVARGAS tiene por objeto promover, ejecutar, financiar y coordinar proyectos y programas de naturaleza físico ambiental, económica y social para el estado Vargas, afectado por la catástrofe natural ocurrida en diciembre de 1999.

Durante el período comprendido entre los años 2000 al 2004, le fueron aprobados a CORPOVARGAS los respectivos presupuestos de Ingresos y Gastos por Bs. 265.401,57 millones. Para el año 2000, el Ejecutivo Nacional aprobó el Plan Extraordinario de Inversiones también denominado “Plan Sobremarcha”, por Bs. 80.000,00 millones, destinados a la ejecución de obras para la disminución de riesgos en cuencas y la rehabilitación del estado Vargas, en fecha 05-12-2001, se suscribió un Contrato de Fideicomiso a través del cual se administraron los recursos provenientes del Capital Semilla, el monto asignado fue de Bs. 19.955,00 millones producto de las transferencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo, actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Por otra parte, a través de la Ley Especial de Endeudamiento Anual para el ejercicio Fiscal del año 2001 (Gaceta Oficial N° 5.504 Extraordinario del 11-12-2001); fue aprobada una operación de Crédito Público por Bs. 77.500,00 millones, para el financiamiento del Plan Nacional para la Corrección de Torrentes. Para el año 2003, contó con un financiamiento en la reprogramación de la Ley Especial de Endeudamiento, por Bs. 23.148,90 millones, suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda de España. Adicionalmente, durante el año 2003, CORPOVARGAS inició sus funciones como Entidad Gestora y Ejecutora de los programas Prevención de Desastres (Convenio VEN/AIDCO/2001/0269) y Reconstrucción Social del Estado Vargas (Convenio VE/B7-3100/00/004), suscritos en fecha 19-12-2002, entre

la Comunidad Europea y la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.648 Extraordinario del 25-07-2003). El costo fue de Bs. 43.356,60 millones, con un aporte Nacional de Bs. 20.046,60 millones y de la Comunidad Europea de Bs. 23.310,00 millones. Asimismo, para el proyecto de Prevención de Desastres en el Estado Vargas, el monto total alcanzó la cantidad de Bs. 115.384,50 millones; con un financiamiento distribuido en: aporte local de Bs. 57.109,50 millones, y aporte externo de Bs. 58.275,00 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó al análisis de la ejecución presupuestaria, física y financiera de los recursos asignados a CORPOVARGAS, durante el lapso comprendido entre los años 2000 al 2004. En tal sentido, se evaluó una muestra de 37 contratos de obras, equivalentes a 47,43% de 78 contratos suscritos por la corporación durante los años 2002 al 2004, considerando como criterio para la selección de la muestra, la ejecución de las obras relacionadas con el control de torrentes, vialidad, consolidación de costas y sistema de agua potable, así como de la mayor inversión de los recursos financieros y el avance físico de las obras.

Observaciones relevantes

CORPOVARGAS no cumplió con las formalidades legales para modificar el presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2002, en Bs. 3.925,46 millones, sin contar con la debida aprobación de la Junta Administradora, por lo cual el presupuesto modificado ascendió a Bs. 116.786,29 millones, producto de los ingresos adicionales generados por concepto de intereses obtenidos en exceso de lo formulado inicialmente (Bs. 450,67 millones), lo que significa una variación en ese rubro del 771,03%, no obstante lo establecido en el artículo 116, numeral 2, del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) sobre el Sistema Presupuestario, (Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000), relativo al trámite autorizador de las modificaciones presupuestarias que implican incremento de los créditos originalmente aprobados, aplicable a estos procedimientos efectuados por la corporación por disposición del artículo 17 de la

Ley de Presupuesto Anual 2002 (LPA) Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.618 de fecha 19-12-2002; por cuanto las referidas transacciones, individualmente consideradas, no superan el 5,00% del total del presupuesto (Bs. 112.860,83 millones), correspondiendo ser autorizados por la Junta Administradora de esa corporación, como máxima autoridad del ente descentralizado. Tal situación se debió a la interpretación dada por la dependencia de administración de CORPOVARGAS, a la delegación otorgada por Junta Administradora al presidente de la corporación mediante Punto de Cuenta de fecha 18-11-2001, aprobado en acta de la Junta Administradora del 22-11-2001. Lo expuesto, indica que la corporación al no cumplir las formalidades legales en la modificación del presupuesto ha afectado los límites máximos para gastar, autorizados originalmente.

La aprobación de las modificaciones presupuestarias durante el año 2003 y 2004, por Bs. 4.261,65 millones y Bs. 51.097,68 millones respectivamente, no se realizaron en atención a las disposiciones contenidas en el artículo 116, numeral 2 y artículo 8, numeral 5 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP, sobre el Sistema Presupuestario, el cual señala entre otros, que las modificaciones que impliquen incremento de hasta el 5,00% en el total de los créditos originalmente aprobados en su presupuesto, las autorizará la máxima autoridad del ente descentralizado, que en este caso, corresponde a la Junta Administradora de la corporación, por el contrario se fundamentó en la delegación otorgada por la Junta Administradora al presidente. Lo expuesto, indica que la corporación no contó con las formalidades legales para modificar oportunamente los presupuestos de ingresos y gastos de los referidos ejercicios económicos financieros, afectando de esa manera, los límites máximos para gastar autorizados originalmente.

De 26 proyectos, se seleccionó una muestra de 17 relacionados con el control de torrentes, en los cuales se observó que de 24 presas inicialmente proyectadas en concreto ciclópeo o concreto armado, 15 presas de control de sedimentos, fueron posteriormente modificadas a gaviones. Debido a que las autoridades de CORPOVARGAS decidieron cambiar los criterios iniciales de diseño establecidos por la Autoridad Única de Área del estado Vargas (AUAEV). No obstante lo indicado en los proyectos elaborados por la

AUAEV en el año 2001 que contemplaban la construcción de presas de concreto ciclópeo o armado abiertas de retención de sólidos grandes, aguas arriba de las zonas urbanas, considerando el tratamiento integral (presas, canalización, espigones y escolleras) de las cuencas y no el desarrollo parcial en el control de torrentes, que si bien cumple con la mitigación de riesgos, no asegura el comportamiento para el cual se realizó el diseño de los proyectos. Situación que trajo como consecuencia la intervención parcial de las cuencas, sin contar con un sistema integrado por obras de retención de sedimentos (presas), canales en las zonas urbanas, obras de descarga al mar y consolidación de costas conformadas por espigones y escolleras.

Las obras ejecutadas, entre los años 2002-2004 por CORPOVARGAS se realizaron sin contar con instrumento de ordenación territorial aprobado. Debido a que la Autoridad Única de Área del Estado Vargas (AUAEV) no realizó la adecuada planificación, presentado demora en la aprobación de este instrumento de ordenación territorial. No obstante lo establecido en el artículo 3 del decreto de creación de la AUAEV Decreto N° 1.112 (Gaceta Oficial N° 37.093 de fecha 06-12-2000), el cual indica: “la Autoridad Única de Área para el estado Vargas tendrá un lapso de dos (2) años a partir del presente Decreto para la elaboración y presentación del plan de ordenamiento correspondiente”. Trayendo como consecuencia riesgo de construir obras en sitios no aptos sin contar con un instrumento legal debidamente aprobado, emprendiendo acciones de expropiación para la construcción de canalizaciones y rehabilitación de viviendas.

De acuerdo con la muestra seleccionada y al plan de obras de CORPOVARGAS, se determinó que el avance físico alcanzado entre los años 2001-2004, para la ejecución de presas es del 63,00% y canalización 6,27%, resultando un promedio para el control de torrentes de 34,63%. Por otra parte, las obras ejecutadas corresponden a soluciones parciales, las cuales están reflejadas en las modificaciones efectuadas en los diferentes proyectos, los cuales no incluyen el tratamiento integral de las cuencas (presas, canalización y obras de descarga al mar). Motivado a que los desembolsos por parte del Ejecutivo Nacional no llegaron de manera oportuna a los fines de dar cumplimiento a los

planes y programas previsto, ocasionado por los sucesos acaecidos el 11-04-2002 y al paro petrolero de diciembre del mismo año, siendo esto contrario a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001 y el artículo 3, literal c de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, en el cual se señala que se debe procurar la eficiencia, eficacia, economía, celeridad, entre otros, de los procesos y operaciones institucionales, entre los organismos responsables de la aprobación y/o ejecución de los recursos. Se aprecia que en las cuencas como la de San Julián, Camurí Grande y Naguayatá, no cuentan con obras de protección, quedando la población y la infraestructura de dichas zonas urbanas, de los referidos cauces, vulnerables a cualquier evento de magnitud media y/o alta, pudiendo ocasionar desastres al producirse el desbordamiento del flujo torrencial al quedar colmatado los canales naturales causando daños a personas e infraestructuras urbanas, obstrucción de drenajes, vialidad existente.

En los planes operativos correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2004, se observó el no cumplimiento de las metas previstas, aun cuando se ejecutaron obras no contempladas en el plan operativo del año 2003. Situación debida a que los recursos presupuestarios estimados no fueron recibidos oportunamente por la corporación, en virtud de lo establecido en los artículos 16, 17 y 18 de las NGCI relativo a la planificación como función institucional. Limitando la adopción por parte de CORPOVARGAS de aplicar medidas que permitan incorporar los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas en forma oportuna en sus planes operativos.

De la muestra seleccionada a 37 contratos de obras, suscritos entre los años 2002 y 2004 se determinó que 35 de ellos, fueron adjudicados directamente, no adecuándose a los requisitos previstos en los supuestos para proceder a la adjudicación, según consta en los actos motivados aprobados por el presidente de CORPOVARGAS, con base en el artículo 88, ordinal 6 del Decreto N° 1.555 de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), no existiendo ninguna limitación en el monto de la contratación de las obras, toda

vez que la corporación sigue otorgando contratos de obras por adjudicación directa. Situación debida a que obviaron los procedimientos de licitación selectiva y general contenidos en la referida ley. No obstante, lo dispuesto en el numeral 2, artículo 61, de la Ley de Licitaciones aplicable, por cuanto los montos individuales de los contratos suscritos durante el período 2002-2004, excedieron en 25.000 Unidades Tributarias (valor de la unidad Bs. 14.800 para el año 2002; Bs. 19.7400 para el año 2003 y Bs. 27.400 para el año 2004), cantidades legalmente exigidas para abrir los procesos de licitación general. Limitando los procedimientos atinentes a la contratación de las obras y selección de contratistas, mediante los cuales se debe respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad establecido en la Ley de Licitaciones.

De la inspección física realizada a una muestra de 22 presas para el control de torrentes, terminadas entre finales de 2002 y primer trimestre de 2003, se determinó que 11 se encuentran totalmente sedimentadas (colmatadas), que representa el 50,00% de la muestra, 7 parcialmente sedimentadas (31,81%) y 4 en ejecución (18,18%). Debido a la inexistencia de un plan de mantenimiento que permita disminuir el gran volumen de arrastre de sólidos, presente en las cuencas, producto de las lluvias de magnitud media y al proceso de degradación de las mismas. No obstante, lo establecido en los diferentes proyectos para el control de torrentes y en el documento denominado "Proyectos de Control de Erosión y Canalización de Ríos y Quebradas en el Estado Vargas" adoptado por la corporación, firmado en fecha 22-01-2002, en los cuales se contempla la limpieza y/o mantenimiento de las presas. Situación que trajo como consecuencia disminución en la capacidad de almacenamiento de sedimentos que se encuentran en los cauces de los ríos o quebradas, insuficiencia de las estructuras de contención para retener los materiales producto del arrastre y hasta pérdidas humanas y materiales.

Conclusiones

Durante los años 2000 al 2004, CORPOVARGAS no contó de manera oportuna con los recursos necesarios para financiar la construcción de las obras programadas, fundamental-

mente los provenientes de fuentes extraordinarias como los créditos adicionales, los recursos originalmente aprobados para inversión, cuya disponibilidad era efectiva, no fueron aplicados de forma expedita a los fines de cumplir de manera eficaz y eficiente con los planes y programas previstos en sus planes operativos; de igual manera, las modificaciones presupuestarias referidas a los incrementos de los presupuestos durante los años en referencia, no contaron con la debida aprobación de la Junta Administradora de acuerdo con la normativa legal y sublegal a la que se encuentra sujeta el instituto.

CORPOVARGAS ha realizado el desarrollo parcial de los proyectos en lo que respecta al control de torrentes, al no evidenciarse el tratamiento integral de las cuencas en lo que respecta a presas, canalización, espigones y escolleras, que asegure el comportamiento para el cual se realizó el diseño de los proyectos y la minimización de riesgos y además se observó atraso en la ejecución de los proyectos originales, una vez realizada la propuesta de cambio por la corporación, al no proceder a la adecuación de los mismos, quedando la población y la infraestructura de las zonas urbanas vulnerables a cualquier evento de magnitud media y/o alta. Por otra parte las obras ejecutadas durante el período 2002-2004 por CORPOVARGAS se realizaron sin contar con un instrumento legal de ordenación territorial aprobado, incumpliendo las metas previstas en los planes operativos correspondiente a los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2004, ausencia de un plan de mantenimiento correctivo en las obras de control de torrentes, para disminuir el volumen de arrastre de sólidos presentes en las cuencas e inobservancia de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones, en lo que respecta a la contratación de las obras ejecutadas por la corporación.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Administradora de CORPOVARGAS lo siguiente:

- Gestionar ante los organismos competentes, la obtención de los recursos financieros necesarios para la ejecución de las obras programadas, de conformidad con las prioridades existentes y con base en cronogramas de tiempo y lapsos de ejecución

que se contemplen en un plan integral dirigido a la recuperación y consolidación del estado Vargas, en los ámbitos de su competencia.

- Implementar medidas de control interno eficaces que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal a la que se encuentra sujeta el instituto en materia presupuestaria.
- CORPOVARGAS como órgano ejecutor y responsable de la recuperación y rehabilitación del estado Vargas, debe agilizar las acciones tendentes a concluir la ejecución de los trabajos correspondiente a las obras de control de torrentes, consolidación de costas y vialidad, en las diferentes cuencas, con la finalidad de consolidar los proyectos de forma integral que permita satisfacer a la colectividad, minimizar los riesgos y salvaguardar vidas y bienes del patrimonio del estado Vargas.
- La corporación debe establecer un plan de mantenimiento correctivo y preventivo, orientar técnicamente a las comunidades como mecanismos necesarios que permita conservar y mantener las obras de protección (presa, canalizaciones y espigones) ejecutadas en las diferentes cuencas del estado Vargas y establecer mecanismos de control interno orientados a garantizar la selección de empresas contratistas de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley de Licitaciones.

CORPORACIÓN VENEZOLANA AGRARIA (CVA)

PERSONAL CONTRATADO Y EN COMISIÓN DE SERVICIOS

La Corporación Venezolana Agraria (CVA) está constituida bajo la forma de derecho privado, integrada a la estructura general del Estado venezolano, es decir forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, lo que la hace participe de un sistema mixto de derecho. Así, se rige por normas de derecho privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento; y está sometida a normas de derecho público y por tanto, sujeta al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001.

La CVA fue creada el 13-11-2001, mediante Decreto Presidencial N° 1.546, con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en Gaceta Oficial N° 37.323 del 13-11-2001, siendo su última modificación efectuada mediante la Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1.546 con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.771 de fecha 18-05-2005. Tiene por objeto de acuerdo el artículo 152 de la referida Ley, desarrollar, coordinar y supervisar las actividades empresariales del Estado para el desarrollo del sector agrario. A tales fines podrá crear las empresas y además entes de carácter privado que sean necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación esta orientada a evaluar selectivamente los pagos realizados a funcionarios por concepto comisión de servicios y personal contratado a tiempo determinado en la CVA, para los años 2003, 2004 y 2005. Determinar la legalidad, sinceridad y razonabilidad de los pagos realizados a la funcionaria designada en Comisión de Servicio por Contraloría del estado Lara, en la Unidad de Auditoría Interna de la CVA, durante los años 2003 y 2004. Así mismo, determinar la legalidad, sinceridad y razonabilidad en las contrataciones de personal por parte de la Presidencia de la CVA, durante el año 2005, y por último determinar la legalidad, sinceridad y razonabilidad de los pagos realizados al personal contratado por tiempo determinado en la CVA, durante el año 2005.

Observaciones relevantes

La unidad de auditoría interna de la corporación no cuenta con un titular designado por concurso, debido a que la máxima autoridad no ha efectuado la convocatoria ni designado a los representantes del jurado, no obstante el artículo 27 de LOCGRSNCF, establece que todos los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley serán designados mediante concurso público, sin embargo fue designada por la contraloría del estado Lara una funcionaria en comisión de servicios, para desempeñar el cargo de auditora interna encargada durante el período

comprendido desde el 22-05-2003 hasta el 22-05-2004. En consecuencia, el servicio de auditoría interna no cuenta con un profesional especializado seleccionado por concurso.

No se evidenció en el expediente que reposa en la oficina de recursos humanos, el soporte documental a través del cual la máxima autoridad de la corporación, realizó la solicitud formal a la contraloría del estado Lara, a los fines de designar a un funcionario en comisión de servicios, para que fungiera como auditor interno de la CVA, no obstante, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos 37.978 del 13-07-2004 y No 38.198 del 31-05-2005, establecen que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficacia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. La referida situación derivada de la ausencia de adecuados mecanismos para el resguardo y conservación de la documentación, dificulta el ejercicio del control a la vez que incide negativamente en el funcionamiento y administración de la corporación.

La funcionaria se desempeñó como auditora interna en comisión de servicio desde mayo 2003 hasta mayo de 2004, sin embargo, no fueron suministrados los pagos efectuados por la corporación correspondientes al período febrero - mayo 2004, y tampoco fueron ubicados en el expediente que reposa en la oficina de recursos humanos, situación derivada de inadecuados controles internos para el resguardo de la documentación soporte de las operaciones realizadas, sobre el particular el artículo 131 de la LOAFSP, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficacia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y

presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. La referida situación incide negativamente en el ejercicio del control y por ende la adecuada administración de la corporación, al no disponer de mecanismos para el resguardo y custodia de los archivos, así como de la información soporte de las operaciones realizadas, necesarias para determinar su sinceridad y razonabilidad.

La corporación pagó al auditor interno una diferencia de sueldo en exceso por concepto de comisión de servicio durante el período junio 2003 enero 2004, por el orden de Bs. 3,80 millones, toda vez que el sueldo total devengado en la contraloría del estado Lara, más lo percibido por remuneraciones en la CVA, supera el monto establecido en el tabulador de sueldos de la corporación para el cargo auditor interno de Bs. 1,50 millones. Al respecto, el artículo 71 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial No 37.522 del 06-09-2002), dispone que la comisión de servicio será la situación administrativa de carácter temporal por la cual se encomienda a un funcionario o funcionaria público el ejercicio de un cargo diferente, de igual o superior nivel del cual es titular. Para ejercer dicha comisión de servicio, el funcionario o funcionaria público deberá reunir los requisitos exigidos para el cargo. La comisión de servicio podrá ser realizada en el mismo órgano o ente donde presta servicio o en otro de la Administración Pública dentro de la misma localidad. Si el cargo que se ejerce en comisión de servicio tuviere mayor remuneración, el funcionario o funcionaria público tendrá derecho al cobro de la diferencia, así como a los viáticos y remuneraciones que fuere procedentes. Lo anteriormente señalado, derivado de la inobservancia de las disposiciones legales que rige la materia, incide negativamente en la adecuada administración de los recursos por parte de la corporación, necesarias para el logro de sus cometidos institucionales.

Es de señalar que no obstante las erogaciones efectuadas en exceso por concepto de diferencia de sueldo por el desempeño de la comisión de servicio, a favor de la funcionaria designada, no se evidenció la recuperación de dichas sumas por parte de la corporación, así como las

diligencias inherentes a procesar su reintegro, la referida situación incide negativamente en el funcionamiento y administración de los recursos otorgados a la corporación.

Se evidenció un contrato de personal suscrito en fecha 16-08-2005 por la Presidenta de la corporación con un ciudadano, para la prestación de servicios, como asistente administrativo I, devengando un sueldo básico de Bs. 630,00 mil mensuales y por una duración de 89 días contados a partir de la fecha de suscripción de dicho contrato, no obstante, existen discrepancias respecto a la fecha de ingreso reflejada en la constancia de trabajo suscrita por la directora de la oficina de recursos humanos de la corporación en fecha 10-11-2005, la cual señala que el referido funcionario prestó sus servicios en dicha corporación desde el 24-08-2005. Igualmente, se constataron dos puntos de cuentas presentados a la presidencia de la corporación, identificados ambos con el número “26” de fechas 10-08-2005 y 20-08-2005 aprobados por presidentes diferentes, el primero de los cuales indica como fecha de ingreso del precitado ciudadano 16-08-2005 y el segundo el 24-08-2005. Adicionalmente se observó en un “Movimiento de Asistencias Detallado”, de fecha 27-10-2005, el cual refleja que el referido funcionario comenzó su condición de activo a partir del 25-08-2005.

Similar situación se presentó con otro ciudadano, el cual de acuerdo al contrato de servicio ingresó a la corporación en fecha 16-08-2005, con un sueldo de Bs. 1,09 millones mensuales, y por una duración de 89 días contados a partir de la fecha de suscripción de dicho contrato, no obstante, existen 2 puntos de cuenta identificados con el mismo número “29”, de fechas 10-08-2005 y 20-08-2005 aprobados por presidentes diferentes, que señalan como fecha de ingreso, el primero 16-08-2005 y el segundo 25-08-2005 e igualmente se evidenció en el “Movimiento de Asistencia Detallado”, de fecha 27-10-2005, que el referido ciudadano comenzó su condición de activo en la corporación a partir del 25-08-2005. Al respecto, el artículo 131 de la LOAFSP, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y

oportuna para la toma de decisiones, promover la eficacia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. La referida situación derivada del inadecuado funcionamiento del sistema de control interno, específicamente en lo que respecta a la administración de personal, además de incidir negativamente en la organización y funcionamiento de la corporación, imposibilita el mantener información sobre la razonabilidad y sinceridad de los pagos efectuados al no lograrse determinar con certeza la fecha de ingreso de los referidos ciudadanos.

No fue suministrado el expediente de personal de la Presidenta de la Corporación Venezolana Agraria, para el período 24-05-2005 al 19-08-2005, designada mediante decreto No 3.670 del 24-05-2005, publicado en Gaceta Oficial No 38.193 del 24-05-2005, toda vez que el consultor jurídico mediante comunicación S/N de fecha 29-08-2006, manifestó desconocer su ubicación física, debido al movimiento de los archivos por motivo del traslado de la corporación de la ciudad de Caracas a Barquisimeto. No obstante, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa. La referida situación derivada de insuficiencia de adecuados controles internos, que afectan la administración de la corporación, especialmente en materia de personal, al no contar con los mecanismos de resguardo y custodia de los archivos e información soporte de las operaciones realizadas.

Conclusiones

De la evaluación efectuada en la Corporación Venezolana Agraria (CVA), se desprenden situaciones no ajustadas a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen a los entes descentralizados de la Administración Pública, tales como: La Unidad de Auditoría Interna no cuenta con un profesional especializado seleccionado por concurso, tal como lo estipula el Reglamento sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría

Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, adicionalmente, esta Contraloría General de la República constató debilidades en el sistema de control interno, por cuanto los pagos efectuados a la Auditora Interna en comisión de servicios, no fueron suministrados y se le cancelaron diferencias de sueldo al margen de lo establecido en el tabulador de sueldos de la corporación.

En cuanto a la legalidad, sinceridad y razonabilidad en los contrataciones y los pagos realizados al personal por parte de la Presidencia de la CVA, durante el año 2005, se evidenciaron inconsistencias en la documentación que respalda los expedientes y no fue suministrado uno de ellos, lo cual denota la poca confiabilidad y eficacia de las operaciones financieras y administrativas, llevadas a cabo por la corporación en el área de recursos humanos.

Recomendaciones

Con la finalidad de fortalecer el sistema de control interno, esta contraloría exhorta al Directorio y a la Presidencia de la Corporación a adoptar los correctivos siguientes:

El Directorio de la CVA deberá:

- Agilizar los tramites necesarios para la designación por concurso de un profesional especializado que se encargue de la unidad de auditoria interna, a fin de dar cumplimiento a los establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y el Reglamento sobre los Concursos públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.
- Velar por la utilización de mecanismos necesarios para el resguardo, conservación y custodia de los archivos e información soporte de las operaciones realizadas, con el propósito de que dichos mecanismos garanticen un control interno ajustado a la normativa legal y reglamentaria que rige la materia.
- Adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar que las actividades relacionadas con la cancelación

de compromisos derivados de las remuneraciones percibidas por concepto de comisión de servicios y contratación de personal, estén encuadradas dentro de la normativa legal y sublegal correspondiente, lo cual permitirá que el desarrollo de sus procesos obedezca a principios de objetividad, transparencia, economía y eficacia, asegurándose el adecuado sistema de control interno, que coadyuve al manejo apropiado y transparente de los recursos asignados en su Presupuesto.

CVG TELECOMUNICACIONES C.A (CVG TELECOM)

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS

CVG TELECOMUNICACIONES, C.A. (CVG TELECOM) es una empresa del Estado Venezolano, constituida el 20-09-2004, cuyo objeto es el desarrollo de actividades relacionadas con la explotación comercial de servicios de telecomunicaciones. Asimismo, podrá proyectar, constituir, dirigir, administrar, manejar y explotar empresas propias, empresas públicas o privadas, a cuyos fines celebrará los convenios necesarios y obtendrá las concesiones y autorizaciones que se requieran, de conformidad con la normativa aplicable; y en general todos los actos y negocios jurídicos que guardan relación con el objeto descrito. Su misión es proveer servicios de telecomunicación a la población, entes públicos y privados nacionales e internacionales, de manera eficiente y sustentable, con trabajadores comprometidos en la construcción de una nueva estructura comunicacional, cuyo sentido solidario y conciencia ecológica contribuye al desarrollo e integración de los pueblos, con énfasis en el compromiso social y atendiendo a los intereses supremos de la Nación.

El presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado a CVG TELECOM, para el ejercicio presupuestario 2006, (Gaceta Oficial N° 5.797 Extraordinario de fecha 26-12-2005), originalmente fue de Bs. 43.828,90 millones y posteriormente ascendió a Bs. 113.476,84 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de CVG TELECOM, así

como la aplicación de los recursos financieros en las áreas medulares de la organización, durante el año 2006; todo ello, mediante la revisión selectiva y análisis documental a una muestra de los proyectos de inversión a ejecutar en materia comunicacional, así como a los procesos administrativos relacionados al sistema presupuestario, a los procedimientos de compra y al sistema de control interno de la empresa.

Observaciones relevantes

CVG TELECOM no dispone de manuales de normas y procedimientos que orienten la ejecución de los diferentes procesos y actividades. No obstante, lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, los cuales señalan que, el sistema de control interno comprende las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente, y que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno...”. Por su parte, los artículos 3 y 22 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), dictadas por este máximo Organismo Contralor, señalan respectivamente, que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas y que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Tal situación obedece, a que la máxima autoridad de la CVG TELECOM, no ha procedido a elaborar y aprobar un total de 248 instrumentos denominados manuales de normas y procedimientos, así como formatos para regular las diferentes actividades en la referida empresa. Lo que trae como consecuencia, la ausencia de una política de normas e instrucciones que garantice un adecuado sistema de control interno administrativo para llevar a cabo los diferentes pasos, condiciones, procedimientos y métodos específicos de las operaciones que ejecuta la empresa, quedando la ejecución de las diferentes actividades a discrecionalidad de los responsables de las distintas dependencias que la integran.

El proyecto denominado Instalación de la Red Nacional de Acceso I y II, cuyo objeto consiste en el Desarrollo de una Red de Telecomunicaciones Inalámbricas Digital, evidenció por un lado, la suscripción de un contrato en fecha 01-11-2006, el cual sería implementado en fases A y B, por Bs. 53.615,00 millones, y por otro lado, la suscripción de 3 contratos, de fechas 31-10, 08-11 y 09-11-2006, el primero, con el objeto de suministrar equipos, componentes y servicios para crear una red de microondas orientada a desplegar un sistema de transporte secundario, por Bs. 22.450,46 millones. El segundo, para la instalación y desarrollo del proyecto CDMA 450 del Sistema Nacional de Acceso I por Bs. 48.414,64 millones, y el tercero, para la instalación y desarrollo del proyecto Metroethernet del Sistema Nacional de Acceso I, por Bs. 14.468,70 millones, respectivamente. No obstante, conviene señalar que aún cuando tales contrataciones fueron celebradas en noviembre de 2006, no se evidenció avance ejecución física financiera de ninguna de ellas y por consiguiente en los referidos proyectos de inversión, situación contraria a lo indicado en la reformulación del presupuesto año 2006, en el cual se estimó iniciar la ejecución del mencionado proyecto en junio del mismo año. Al respecto, los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001), refieren que para lograr la viabilidad económica financiera, los planes deben contar con suficientes recursos humanos, materiales y financieros; y ser elaborados, ejecutados y evaluados con suficiente conocimiento instrumental. Tal condición se debe fundamentalmente a la inadecuada planificación de proyectos, aunado al hecho de que el proceso administrativo de los trámites legales, se inició a finales de octubre hasta diciembre 2006. Todo lo cual afectó el oportuno desarrollo de las actividades previstas para acometer los referidos proyectos.

CVG TELECOM firmó un contrato para la adecuación de la infraestructura de telecomunicaciones, necesaria para brindar la conectividad a los 444 puntos de presencia de la Misión Alimentación, en atención a la Cláusula Cuarta del citado contrato. No obstante, este Organismo Contralor observó que durante el año 2006 no fue ejecutada la actividad prevista, a pesar de lo señalado en la Cláusula Novena del mismo, la cual contemplaba la planificación e

instalación de la infraestructura necesaria para prestar la conectividad y servicios en los puntos de presencia de la Misión Alimentación dentro del plazo de 6 meses contados a partir del vigésimo día hábil siguiente a la suscripción del contrato. Tal situación es motivada a que CVG TELECOM por intermedio del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería (MIBAN), como órgano de adscripción, sometió la reformulación presupuestaria al Consejo de Ministros en fecha 29-11-2006, para la inclusión de los fondos provenientes del subsidio entregado por CONATEL para la referida inversión. En consecuencia, la empresa no logró brindar la conectividad acordada y además, prestar servicios de telecomunicaciones a las instituciones públicas ubicadas en el área geográfica señalada en la Cláusula Novena del precitado instrumento contractual, a saber: estados Trujillo, Carabobo, Guarico y Cojedes, entre otros.

CVG TELECOM para el año 2006, no contó con una dependencia que efectuara la formulación de Ingresos y Gastos para el ejercicio fiscal 2006. Al respecto, es importante destacar que de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, cada uno de los entes y órganos cuyos presupuestos se rigen por esta ley, contarán con unidades administrativas para el cumplimiento de las funciones presupuestarias establecidas. Estas unidades administrativas acataran las normas e instructivos técnicos dictados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). En este orden, el artículo 9 señala que el Sistema Presupuestario está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rige el proceso presupuestario de los entes. En este contexto además, es de hacer notar que la ONAPRE como dependencia especializada del actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, tiene como atribución, asesorar en materia presupuestaria a los entes regidos por la LOAFSP, en atención a lo establecido en el numeral 8 del artículo 21 ejusdem. Lo antes señalado obedece a que la CVG TELECOM, no contaba con una dependencia encargada en lo que respecta a los aspectos presupuestarios, tal que la Dirección de Planificación y Presupuesto de CVG TELECOM, se encontraba en la fase de adecuación de su estructura.

La referida situación trajo como consecuencia que la CVG TELECOM suscribiera un contrato de servicio profesional con una sociedad mercantil por Bs. 160,00 millones para la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Gastos para el período 2006, generándose por una parte, una erogación financiera por un instrumento administrativo de cuya elaboración debe ser responsable la propia organización para cada ejercicio fiscal.

De la revisión practicada a una muestra de 13 partidas genéricas, que representan el 68,42% de un total de 19, referidas a Gastos de Personal, Materiales y Suministros, y Activos Reales, se determinaron compromisos por montos superiores a las asignaciones de créditos aprobadas a las mismas, excediéndose en Bs. 7.200,09 millones. En este sentido, es importante destacar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios o a la elaboración de contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que exista disponibilidad presupuestaria habida cuenta de lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 de la LOCGRSNCF, en concordancia con las disposiciones generales contenidas en el instructivo N° 17 Para la formulación presupuestaria de los entes descentralizados con fines empresariales, emanado de la ONAPRE. Este hecho se debe a que no se cuenta con un sistema de contabilidad presupuestaria y a debilidades en el sistema de control interno, toda vez que en los casos que se determinen insuficiencias presupuestarias, se puede recurrir a los trasposos de créditos entre partidas de conformidad con lo establecido en el Reglamento N° 1 de la LOAFSP, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005). En tal sentido, se generaron sobregiros en las partidas presupuestarias, razón por la cual no se garantiza el cumplimiento de los compromisos financieros asumidos, demostrándose además debilidades en el sistema de control interno presupuestario, así como el incumplimiento de las disposiciones legales que rigen la materia.

Conclusiones

De la evaluación efectuada al cumplimiento de los objetivos y metas de CVG TELECOM, así como a la aplicación de los recursos financieros en las áreas medulares de la

organización se constató que no habían sido concluidos los proyectos de inversión en materia de telecomunicaciones previstos a ejecutar por la empresa durante el ejercicio 2006; todo ello motivado, principalmente, a debilidades en los instrumentos de planificación, así como en los mecanismos de control y seguimiento a los proyectos utilizados por la empresa. Lo que se tradujo en la subejecución de los objetivos y metas planteados durante el período evaluado, incidiendo en forma negativa en la efectiva aplicación de los recursos financieros asignados a las áreas medulares de la organización. De igual modo, se evidenciaron fallas en los sistemas de control interno implementados en la empresa, tales como carencia de manuales de normas y procedimientos que orienten la ejecución de sus diferentes procesos, así como de una dependencia que efectuara el registro y control presupuestario para el ejercicio fiscal 2006.

Recomendaciones

La Junta Directiva de CVG TELECOM debe:

- Implementar como práctica administrativa dentro de la empresa, la utilización de mecanismos e instrumentos idóneos de planificación que permitan, entre otras, la incorporación de ajustes y acciones correctivas oportunas y necesarias, para el cumplimiento de las metas previstas, a objeto de garantizar que los recursos destinados a la consecución de proyectos en las áreas medulares de la organización, se encausen y ejecuten conforme a los fines y objetivos de la empresa.
- Implementar mecanismos de supervisión y control en la ejecución de los proyectos de inversión que actualmente adelanta CVG TELECOM, con el propósito de garantizar la efectiva y eficiente ejecución de los trabajos y su cumplimiento en los lapsos previstos.
- Elaborar y aprobar manuales de normas y procedimientos, que regulen el adecuado funcionamiento de las operaciones y el control interno dentro de la empresa.
- Agilizar los trámites referidos a culminar las actividades de organización, y definitiva implantación, de la Dirección Planificación y Presupuesto dentro de la empresa, a objeto de disponer de una dependencia idónea encargada de ejecutar los distintos procesos

que engloba la planificación, incluidos los relacionados a la materia presupuestaria, a objeto de garantizar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal que los regula.

FONDO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO, FORESTAL Y AFINES (FONDAFA)

CONTRATACIÓN DE PERSONAL; CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA

El Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) es un instituto autónomo del Estado venezolano con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido bajo la forma de Derecho Público, fue creado mediante Decreto Ley N° 420 de fecha 21-10-99 (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario del 25-10-99) modificado por Decreto Ley No. 1.435 de fecha 18-09-2001 (Gaceta Oficial N° 37.317 del 5-11-2001), con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura y Tierras, actual Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007). Tiene como objeto servir de apoyo financiero para la ejecución de los programas de desarrollo económico y social, dictados por el Ejecutivo Nacional en el ámbito agropecuario y cuyo objeto es contribuir con el desarrollo agropecuario de Venezuela, mediante el financiamiento de la actividad productiva, en las áreas agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; así como el transporte, almacenamiento, comercialización y cualquier otro servicio conexo con dicha actividad.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación, mediante análisis selectivo de las operaciones llevadas a cabo por FONDAFA durante el ejercicio fiscal 2005 y primer semestre de 2006. En tal sentido, se tomó una muestra de aquellas operaciones que guardan relación con los otorgamientos de contratos relativos a la prestación de servicios, focalizando la acción de control en la Gerencia de Recursos Humanos y Consultoría Jurídica. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: 1) Evaluar la sinceridad y legalidad del proceso de contratación del personal para prestar sus servicios en la Presidencia de FONDAFA y 2) Evaluar la

sinceridad y legalidad del proceso de contratación de los servicios de asesoría jurídica por parte del Fondo.

Observaciones relevantes

De la evaluación a la legalidad y sinceridad realizada a 2 contratos para prestar servicios personales en la Presidencia de FONDAFA, se determinó lo siguiente:

El contratado no posee grado universitario, ni registra experiencia laboral que se refiera a trabajos de Coordinación y Gerencia, la experiencia social esta relacionada con participación y promoción de eventos colectivos comunitarios, al respecto, el artículo 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP), Gaceta Oficial N° 37.522 del 06-09-2002, establece que “Sólo podrá procederse por la vía del contrato en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado”. Adicionalmente, en la cláusula primera de los contratos en cuestión, se indican las tareas a realizar, las cuales son: coordinar las comisiones técnicas que el presidente le encargue, conformar a los equipos técnicos que el presidente le ordene, participar en la elaboración de proyectos y planes que el presidente le señale, elaborar informes técnicos relacionados con las actividades que le asigne el presidente y cualquier otra actividad asignada por el presidente; en relación con este aspecto, el artículo 71 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) Gaceta Oficial N° 5.152 del 19-06-1997, expresa en el literal b, que el servicio que deba prestarse, se determinará con la mayor precisión posible. En ese orden de ideas es importante acotar que no se evidenció el documento que certifique la alta calificación del contratado en relación a su desempeño en el Fondo, igualmente las tareas a desempeñar se enuncian de manera genérica, los contratados constituyen un personal altamente calificado para realizar tareas específicas, por lo tanto una situación diferente a la expresada originaría que el contratado podría estar realizando tareas similares a las previstas para funcionarios de carrera del Fondo, ocasionando una situación de desigualdad frente a estos funcionarios, por otra parte los contratados deben constituir personal altamente calificado para tareas específicas no asignadas a funcionarios de carrera por su naturaleza técnica o práctica de alta complejidad.

En relación con la cláusula tercera del contrato, referida con la contraprestación por los servicios del contratado, la cual indica que deben presentarse informes trimestrales de actividades que deberán ser debidamente conformados por el Gerente de adscripción. Al respecto, esta Contraloría procedió a requerir los citados informes, los cuales no fueron suministrados. Al respecto, el Artículo 68 de la LOT, en concordancia con el artículo 1.160 del Código Civil Venezolano (CCV), Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-82, expresan que los contratos de trabajo deben ser de estricto cumplimiento y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la Ley. No obstante, se realizan pagos sin los soportes establecidos en los contratos suscritos, al respecto el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, señala lo siguiente: “todas las operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa...”. De igual manera, el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos del año 2006 (Gaceta Oficial N° 38.314 del 15-11-2005), indica que la remuneración al personal contratado “Comprende la asignación para atender el pago de la remuneraciones acordadas en virtud de un contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado, que no exceda el ejercicio fiscal y los pagos por concepto de honorarios profesionales por trabajo eventuales realizados por personas naturales no consideradas funcionarios públicos”. En consecuencia, los referidos contratos, no cumplen en su totalidad con los requisitos legales establecidos en la citada LOT, debido a que no se obtuvo evidencia física de los informes de resultados presentados con motivo de las actividades asignadas al ciudadano contratado.

Se procedió a la verificación de los pagos efectuados, en atención al contenido de la cláusula tercera del contrato de servicio, por la cantidad de Bs. 4,00 millones mensuales pagaderos por quincenas vencidas a razón de Bs. 2,00 millones exactos cada una; al respecto, se verificó mediante recibos de pagos, que durante el período 01-01-2006 al 15-07-2006, el monto total cancelado ascendió a Bs. 24,00 millones, de lo cual no se observó que las deducciones

contempladas en la Ley del Seguro Social (LSS), y la Ley que Regula el Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral (LRSPRCL), Gacetas Oficiales N° 4.322 de fecha 03-11-91 y N° 5.392 de fecha 22-10-99, respectivamente; se realizaron para los pagos correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo del contrato N° 2006 1174. A este respecto, la LSS, y la LRSPRCL, ambas en su artículo 2, indican el carácter obligatorio de la inclusión de los trabajadores bajo dependencia por tiempo determinado dentro de estos derechos, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), Gaceta Oficial N° 37.600 del 30-12-2002, en su artículo 4, expresa que “La seguridad social es un derecho humano y social fundamental e irrenunciable, garantizado por el Estado a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República, y a los extranjeros residenciados legalmente en él, independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta, conforme al principio de progresividad y a los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las diferentes leyes nacionales, tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por Venezuela”. Igualmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5.453 del 24-03-2000, contempla en el artículo 89 que “el trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen...” diversos principios, entre los cuales el numeral 2) establece que “...los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos..., en concordancia con lo establecido en el artículo 86 el cual expresa que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social... Las cotizaciones obligatorias que

realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios”.

La cláusula quinta de los contratos evaluados, expresa que “el contratado prestará los servicios indicado en la cláusula primera del contrato a tiempo completo, de lunes a viernes, dentro del horario comprendido de 08:00 a.m. a 12:00 m. y de 01:00 p.m. a 04:00 p.m.,” al respecto se verificó el “Reporte por persona-puerta”, así como los viáticos por comisión de servicio otorgados, evidenciándose que de 48 inasistencia de un total de 121 días laborables, lo cual representa un 39,67%, durante el período enero-julio 2006, de cuyas ausencias no se observó documentación justificativa. En relación a lo antes expuesto, el Artículo 68 de la LOT, en concordancia con lo establecido el artículo del 1.160 del CCV, expresan que los contratos de trabajo deben ser de estricto cumplimiento. La descrita situación se debe a fallas de control interno del Fondo en cuanto a la verificación del cumplimiento de los contratos. En consecuencia el Fondo no cuenta con mecanismos que permitan verificar y velar el cumplimiento de las cláusulas establecidas en los contratos del personal.

De la evaluación a la sinceridad y legalidad del proceso de contratación de los servicios de asesoría jurídica por parte del Fondo, se determinó, lo siguiente:

El Presidente del Fondo aprobó la contratación de los servicios profesionales con un Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), obviando lo establecido en el Instructivo para la Contratación de los Servicios de Asesoría Jurídica en los Órganos de la Administración Central y Descentralizada (Gaceta Oficial N° 36.740 de fecha 12-07-99), el cual establece en su artículo 1 que, se prohíbe la suscripción de nuevos contratos de servicios de asesoría jurídica en los órganos de la Administración Pública Central y Descentralizada, sin la previa autorización de la Procuraduría General de la República. Asimismo, el artículo 2 ejusdem prevé que, los organismos que

requieran la contratación de servicios de asesoría jurídica por carecer de órganos de asesoría propios o, que aún teniéndolos, los necesiten en razón del volumen de trabajo o de la especialización de la materia presentada, deberán dirigir a la Dirección General de la Procuraduría General de la República, una solicitud motivada exponiendo las razones que justifiquen la suscripción de los referidos contratos. En este sentido, el artículo 6 del citado instructivo dispone que, ningún órgano de la Administración Pública podrá celebrar contratos de asesoría jurídica con alguna persona natural o jurídica, sin el cumplimiento previo del procedimiento previsto en este Instructivo. En tal sentido, se suscribieron dos (2) contratos de servicios profesionales, entre el citado Centro y FONDAFA, por Bs. 180,00 millones, y por Bs. 300,00 millones, respectivamente. La situación anteriormente descrita, generó que FONDAFA suscribiera un contrato de asesoría legal al margen de lo establecido en el instructivo emanado de la Procuraduría General de la República.

Adicionalmente, se observó que el CEJ fue constituido por tres (3) socios, como una Asociación Civil, según se evidencia en Acta Constitutiva de fecha 12-04-2004, registrada el día 14-09-2004, en el Registro Inmobiliario del Primer Circuito del Municipio Sucre del Estado Miranda, bajo el N° 49, Tomo 26, Protocolo 1ero. Posteriormente, el centro de estudios mencionado, cambió su denominación, según consta en Acta de Asamblea Extraordinaria, registrada el 30-08-2005, en el Tomo 29, Protocolo 1 del Registro Inmobiliario del Primer Circuito del Municipio Sucre del Estado Miranda, motivado a que para la fecha del 21-08-2005, uno (1) de sus miembros, efectuó la venta pura y simple de su porcentaje accionario a dos de los socios; es importante señalar, que el socio que vendió las acciones, fue designado Consultor Jurídico de FONDAFA, según se evidencia en Oficio N° 001077 del 01-09-2005 (cargo que desempeñó hasta el 28-03-2006), y en tal carácter procedió al visado del primer contrato de servicio suscrito entre el Fondo y el CEJ, según se observa en el referido documento contractual. En virtud de los señalamientos precedentes, se concluye que para la fecha de la aprobación de la contratación en comento, el socio formaba parte del CEJ.

Al respecto, el artículo 34, numeral 3 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, señala entre otros, que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y los reglamentos, se prohíbe a los funcionarios o funcionarias públicos: 3) Intervenir directa o indirectamente en las gestiones que realicen personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan celebrar cualquier contrato con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales”. La situación descrita vulnera los principios de objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza, que deben imperar en todas las actividades que realizan las instituciones que conforman el sector público nacional.

Del examen realizado a los pagos efectuados se determinó que, el monto alcanzado por los dos (2) contratos suscritos fue de Bs. 480,00 millones, de los cuales a la fecha de la última orden de pago (16-06-2006), se habían cancelado Bs. 304,00 millones. En este sentido, de la revisión efectuada a los dos (2) contratos señalados se determinó que en uno de los contratos, que durante el ejercicio fiscal 2005 se canceló, al CEJ la cantidad de Bs. 60,80 millones, previó a la suscripción formal del contrato de servicios correspondiente. Sobre este aspecto, se observa que, en la medida en que el Fondo no haya manifestado formalmente su voluntad y consentimiento, no se debe presumir la existencia de un compromiso financiero, es decir, no se puede realizar imputación con cargo a alguna de las partidas que conforman el presupuesto de gastos del organismo, al respecto el artículo 54 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, en concordancia con el artículo 60 de la Reforma Parcial del Reglamento N° 1 de dicha Ley, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 del 27-06-2002), señala lo siguiente, “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones validamente contraídas y causadas”. Asimismo, las NGCI, en su artículo 3, literal b, prevén que, el sistema de control interno de cada organismo o entidad debe estar orientado entre otras a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, así mismo el artículo 30 de las precitadas normas indica, como soporte de los sistemas y mecanismos de control interno se debe implementar y

mantener un sistema de comunicación y coordinación que provea información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades de los organismos. La situación expuesta evidencia que se efectuaron pagos sin contar con un documento formal que avalara el compromiso adquirido y en consecuencia la erogación realizada. Tal proceder va en detrimento de los intereses de FONDAFA, por cuanto no existe la obligación formal por parte de la empresa consultora de responder por el objeto para el cual fue contratado, lo que podría ocasionar que se cancelen compromisos sin que exista un documento formal que de origen a su cancelación, con el consiguiente perjuicio al patrimonio de la entidad.

Conclusiones

De la evaluación practicada a la sinceridad y legalidad del proceso de contratación del personal para presta sus servicios en FONDAFA, se observa que el Presidente no fue diligente en el uso del Patrimonio Público, por cuanto la contratación de personal y de servicios jurídicos fue realizada al margen de las disposiciones contenidas en las Normas que regulan la materia.

En cuanto a los contratos de servicios jurídicos, estos no cumplieron con el registro del Sistema Presupuestario consagrado en la LOAFSP y su Reglamento N° 1, al evidenciarse que se cancelaron compromisos sin que las obligaciones estuvieran validamente contraídas y causadas, al determinarse pagos sin que previamente se suscribiera formalmente el referido contrato de asesoría, las acciones y pagos ejecutados en relación con estos servicios, antes de la formalización del contrato, se encuentra al margen del Principio de Legalidad contemplado en el marco jurídico que regula el funcionamiento de la Administración Pública.

Recomendaciones

La Junta Directiva del Fondo deberá:

- Diseñar políticas formales, amplias y dinámicas relacionadas con la contratación de personal, así como los lineamientos establecidos en las disposiciones legales pertinentes; que regulen las actividades, procesos y funciones que se acometen, a fin asegurar la calidad y

consistencia de las labores realizadas y establecer una clara delimitación en la responsabilidad y funciones asignadas a su personal, tomando en consideración su Ley de creación.

- Adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar que las actividades relacionadas con la contratación de servicios de asesoría jurídica, actividades ejecutadas y erogaciones por este concepto, se corresponda con necesidades plenamente justificadas, y que se encuentren encuadradas dentro de la normativa legal y sublegal respectiva, lo cual permitirá que la ejecución de sus procesos atienda a principios de objetividad, transparencia, economía y eficiencia, teniendo como meta asegurar un adecuado sistema de control interno, que coadyuve al manejo apropiado y transparente de los recursos que conforman el Patrimonio de la República y sus Entes Descentralizados.

FONDO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO, FORESTAL Y AFINES (FONDAFA)

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) es un instituto autónomo del Estado venezolano, constituido bajo la forma de Derecho Público, fue creado mediante Decreto Ley N° 420 de fecha 21-10-99 (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario del 25-10-99) modificado por Decreto Ley N° 1.435 de fecha 18-09-2001, (Gaceta Oficial N° 37.317 del 05-11-2001), con personalidad jurídica y patrimonio propio, dirigido a servir de apoyo financiero para la ejecución de los programas de desarrollo económico y social, dictados por el Ejecutivo Nacional en el ámbito agropecuario y cuyo objeto es contribuir con ese desarrollo en Venezuela, mediante el financiamiento de la actividad productiva, en las áreas agrícola, pecuaria, forestal y pesquera, así como en el transporte, almacenamiento, comercialización y cualquier otro servicio conexas con dicha actividad, actualmente tutelado por el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierra (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007). Por la naturaleza de sus funciones es un ente descentralizado funcionalmente, sin fines empresariales y sujeto al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley Orgánica

de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Los presupuestos de Ingresos y Gastos del instituto para los ejercicios fiscales 2000, 2001 y 2002 fueron de Bs. 36.844,92 millones, Bs. 220.197,76 millones y Bs. 132.685,84 millones, respectivamente, aprobados en Consejo de Ministros y publicados en las Gacetas Oficiales Nos. 36.923, 37.211 y 37.436, de fechas 31-03-2000, 04-06-2001 y 06-05-2002, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de la gestión administrativa cumplida por FONDAFA en cuanto a los créditos otorgados a los integrantes de la Asociación de Productores Palma Sola Moturo (ASOPROPALMO), con recursos del Programa Especial de Financiamiento de Carácter Social, rubro café, durante los ciclos 2001-2002. Se seleccionó una muestra representativa correspondiente a los ciclos 2001-2002, de 50 expedientes relacionados con las actividades de mantenimiento y renovación de cafetales, equivalente a 22,00% (Bs. 172,52 millones) del monto total de los créditos liquidados (Bs. 797,71 millones). A tales efectos se fijaron los objetivos siguientes: evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados por FONDAFA a los productores cafetaleros integrantes de ASOPROPALMO y la suficiencia de las garantías otorgadas en los financiamientos concedidos, así como determinar el grado de recuperación de los créditos citados.

Observaciones relevantes

No se evidenció la existencia de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por la máxima autoridad, que regulen el flujo crediticio para el pequeño y mediano productor agrícola el otorgamiento, recuperación y liquidación de los financiamientos enmarcados en el Programa Especial de Financiamiento de Carácter Social. Así mismo, no se consta la existencia de manuales de normas y procedimientos relacionados con el sub-proceso de Liquidación para los ciclos productivos en los que tiene vigencia el programa; sólo se evidenció un modelo de borrador del Manual de Normas y Procedimientos del

Programa de Financiamiento Social destinado al Pequeño y Mediano productor, sujeto a modificación. Los motivos aludidos por las autoridades del fondo son los constantes cambios organizacionales y reestructuraciones sufridas.

Al respecto, los artículos 35, 36 y 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, establecen para las máximas autoridades de los entes, la obligatoriedad de prescribir normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos para un adecuado funcionamiento del sistema de control interno; así mismo, les corresponde, la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar dicho sistema. En consecuencia, la gestión crediticia de dicho programa especial no estuvo amparada por un orden procedimental enmarcado en manuales y/o instrucciones aprobadas por la máxima autoridad, la cual permita delimitar funciones y responsabilidades a cada una de las instancias y/o dependencias que intervinieron en el proceso de gestión crediticia.

Se observó que no existe correspondencia entre la información suministrada por la Oficina de Planes y Seguimiento y la Gerencia de Crédito, en cuanto a la data relativa al financiamiento del programa. Al respecto, se evidenciaron diferencias en los renglones, rubro y/o sesión, programa y empresas de asistencia técnica; igualmente, no estaba disponible la información solicitada entre las diferentes dependencias del fondo, no se disponía de información atinente al modulo Asociación, lo que no permite determinar la proporción de créditos otorgados a cada uno de las asociaciones beneficiarias. Por otra parte, en los archivos de la Subgerencia de Tesorería no reposaban las copias de los formatos de las cartas órdenes al banco, documento que constituye el soporte para los retiros ejecutados en las cuentas de ahorro de cada productor beneficiario de los financiamientos. Debilidades originadas, por la inexistencia de manuales de normas y procedimientos y de mecanismos de control que garanticen el soporte administrativo para el desarrollo de los programas sociales. Al respecto, los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF disponen que como soporte de los sistemas y mecanismos de control interno se debe implantar y mantener un sistema de comunicación y

coordinación que provea información confiable, oportuna, actualizada y acorde con las necesidades del organismo, lo cual incide en la celeridad del proceso de tramitación y oportunidad de la información solicitada a los fines de control fiscal y en determinar su análisis en términos confiables y sinceros.

No se evidenciaron informes o estudios atinentes a la ejecución de auditorías aleatorias, por parte del extinto Ministerio de Producción y el Comercio (MPC) y FONDAFA para evaluar la pulcritud y desarrollo de los financiamientos otorgados y liquidados dentro del marco del Programa Especial de Financiamiento de Carácter Social, rubro café. La norma contenida en el artículo 7°, literal f), del Decreto N° 1.435, con fuerza de Ley de FONDAFA (Gaceta Oficial N° 37.317 de fecha 05-11-200) menciona que dentro de las operaciones del fondo, se ejercerá la supervisión y fiscalización de los créditos que otorgue, con el propósito de lograr la debida aplicación de los recursos. En correspondencia con lo que disponen las Normas Operativas del Programa Especial de Financiamiento de Carácter Social, en las partes denominadas “Modalidad de Financiamiento” y “Compromiso Institucional”, “... FONDAFA-MPC realizarán auditorías aleatorias para verificar la pulcritud del proceso (...)” Este Órgano de Control Fiscal no logró satisfacerse de las causas que generaron tal hecho, toda vez que los constantes cambios de gerentes y funcionarios, así como los procesos de reorganización administrativa experimentados, limitaron la obtención de respuesta en la materia. Situación que no garantiza un efectivo monitoreo sobre los recursos concedidos, lo que se traduce en un inadecuado resguardo de los intereses del fondo.

No se evidenció en los archivos que mantiene la Consultoría Jurídica de FONDAFA, documentación soporte de las gestiones de cobranza judicial y/o acciones legales acometidas por abogados externos, en contra de la Asociación de Productores de Palma Sola Moroturo (ASOPROPALMO) del estado Portuguesa, por concepto de saldos vencidos para las labores de mantenimiento, por un monto aproximado de Bs. 92,89 millones. De igual forma, se evidenció, que el fondo no ha concretado a la fecha (03-03-2006), gestiones de cobranza judicial y/o acciones legales por parte de esa

dependencia, para las primeras cuotas de capital vencidas, Bs. 18,96 millones, por concepto de renovación de cafetales (créditos a largo plazo), el documento contractual registrado el 03-10-2001, en la Notaría Pública Sexta del Municipio Chacao, señala que devolvería la suma de dinero en un plazo de un año, a partir del primer desembolso por parte del Fondo, cantidad que sería cancelada en la fecha de vencimiento. Además, en la Ley de FONDAFA en su artículo 10, literal g), señala entre las atribuciones del Presidente, la de “... ejecutar y hacer ejecutar todos aquellos actos de disposición y administración necesarios para asegurar y recuperar los recursos colocados en las Instituciones Financieras (...)” La ausencia de normativa interna en materia de cobranzas y recuperaciones aplicable a estos financiamientos de tipo social, trae como consecuencia la afectación de los intereses del instituto y por ende de la Nación, al no recuperar oportunamente el capital más intereses adeudados.

Se observaron inconsistencias por parte de la Gerencia de Cobranzas y Recuperaciones del fondo, en la aplicación de la tasa de interés calculada para el servicio de la deuda de veinte productores cafetaleros para los créditos a corto plazo, cuyo monto se fijó a razón de 8,89% anual. En este sentido, la Contraloría General de la República determinó, que del total examinado (56,25%), se calculó con más de 1,94% sobre la tasa de interés ya citada (8,89%). El resto (43,75%) se ubicó en diferentes puntos porcentuales por debajo de dicha tasa. En tal sentido, las diferencias observadas en los montos de los intereses calculados en los estados de cuenta individuales de cada productor agrícola examinado, arrojaron cobros en exceso y de menos por Bs. 455,48 mil y Bs. 799,50 mil, respectivamente. Tal situación obedece a la ausencia de mecanismos de control interno en los sistemas automatizados del fondo; en este sentido, el artículo 8° de las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno, Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, establece en el numeral 2, la obligatoriedad de la máxima autoridad en la creación de los sistemas y procedimientos de control interno y el asegurarse, entre otros, de su evaluación periódica, y de su actualización. Debilidad originada por la desactualización de manuales de normas y procedimientos en esta materia e inexistencia de mecanismos de control que apoyen la

integridad de la información generada. En consecuencia, los sistemas que contienen los datos históricos de cada productor cafetalero no se encuentran lo suficientemente actualizados, presentando inexactitudes matemáticas que si no son corregidas oportunamente, pudieran afectar negativamente el patrimonio del fondo.

Se evidenciaron 23 retiros bancarios por de Bs. 24,09 millones, sin respaldo de la respectiva carta orden al Banco, cuyos montos oscilan entre Bs. 220,00 mil y Bs. 3,01 millones, correspondientes a las cuentas de los productores cafetaleros analizados. Al respecto, la cláusula sexta: (erogación de los recursos), del contrato de fideicomiso de administración firmado con BANFOANDES, notariado en fecha 26-09-2000, contempla que los pagos se realizarán con recursos derivados del Fondo Fiduciario de conformidad con las instrucciones de pago emitidas y autorizadas por el fideicomitente (FONDAFA) la cláusula segunda, literal j) del contrato de asistencia técnica suscrito en fecha 29-08-2001, plantea la exigencia de emitir las cartas ordenes, coordinando la liquidación de las partidas. Las autoridades de la Vicepresidencia de fideicomiso de la entidad financiera manifestaron la imposibilidad de completar el requerimiento de información, ya que la agencia de la sucursal de Ospino ha sido objeto de varias inundaciones producto del mal tiempo. En consecuencia, la ausencia de la documentación no permite probar la suficiencia y sinceridad de los pagos realizados y establecer con claridad si fueron autorizados por los responsables de dicho trámite.

Conclusiones

Se observaron debilidades en el sistema de control interno en el desenvolvimiento operativo del proceso de otorgamiento, liquidación y recuperación de los financiamientos, toda vez que se realizó sin contar con manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por la máxima autoridad, que permitieran delimitar funciones y responsabilidades; en cuanto a la conformación de los expedientes que sustentan las solicitudes de crédito de cada productor agropecuario, se constataron debilidades que afectan la integridad y veracidad de la información en ellos contenida; no existe consistencia en la aplicación de la tasa de interés para el servicio de la deuda para los finan-

ciamientos de mantenimiento seleccionados, en virtud que se determinaron cobros de intereses en exceso y de menos, que alteran los estados de cuenta individuales y repercuten directamente en el patrimonio del fondo; así mismo, no se han concretado las gestiones de cobranzas judicial y/o acciones legales contra la asociación por concepto de saldos vencidos de los financiamientos en comento; se realizaron retiros de las cuentas individuales de cada productor, aperturadas en BANFOANDES, por Bs. 24,09 millones, sin el respaldo de la denominada carta-orden al banco.

Recomendaciones

Se insta a las máximas autoridades de FONDAFA a:

- Fortalecer el sistema de control interno, a través de la aprobación y/o actualización de los manuales de normas y procedimientos, en materia de programas especiales de financiamiento social, o cualquier otra normativa interna que regule los procesos de otorgamiento, liquidación y recuperación de los citados financiamientos, con el objeto delimitar funciones y responsabilidades de cada uno de los actores participantes, así como, para controlar y formalizar los procedimientos incurridos en la gestión crediticia.
- Establecer las medidas de control, para que señalen en los convenios contractuales realizados con las entidades financieras, la obligación de mantener una copia en original de las cartas órdenes al banco, que coadyuve a relacionar de forma sistematizada las cancelaciones efectuadas por cada asociación, beneficiario, rubro, entre otros, para las respectivas conciliaciones.
- Revisar periódicamente los sistemas que reportan los cálculos para la amortización de las deudas, a los fines de que se mantengan la tasa agrícola y demás condiciones establecidas para los financiamientos de los rubros bandera.
- Establecer mecanismos de control adecuados de manera que permitan a las dependencias del fondo emitir listados con indicación de los financiamientos de plazo vencido a los fines de que se ejecuten las diligencias y/o acciones de cobranzas necesarias y oportunas.
- Mantener los expedientes de crédito actualizados,

incorporándoles cualquier decisión o medidas penalizantes de los productores beneficiarios que no cumplan con el plan de inversiones y que se resuelva a través del Directorio.

FONDO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO, FORESTAL Y AFINES (FONDAFA)

PROCESO DE OTORGAMIENTO, LIQUIDACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO

El Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) es un instituto autónomo del Estado Venezolano con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido bajo la forma de Derecho Público, fue creado mediante Decreto Ley No. 420 de fecha 21-10-1999 (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario del 25-10-1999) modificado por Decreto Ley N° 1.435 de fecha 18-09-2001 (Gaceta Oficial N° 37.317 del 5-11-2001), con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura y Tierras, actual Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007). Tiene como objeto servir de apoyo financiero para la ejecución de los programas de desarrollo económico y social, dictados por el Ejecutivo Nacional en el ámbito agropecuario y cuyo objeto es contribuir con el desarrollo agropecuario de Venezuela, mediante el financiamiento de la actividad productiva, en las áreas agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; así como el transporte, almacenamiento, comercialización y cualquier otro servicio conexo con dicha actividad.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación, mediante análisis selectivo, de las operaciones administrativas relacionadas con los procesos de otorgamiento, liquidación y recuperación de la cartera de crédito de FONDAFA, durante el ejercicio fiscal 2005. A tal efecto, se seleccionó una muestra representativa de los créditos otorgados y liquidados en el estado Guárico por Bs. 4.675,40 millones, lo que equivale a 21,85% del monto total de Bs. 21.393,80 millones. En tal sentido, se fijaron los siguientes objetivos específicos: verificar el origen y ejecución de los recursos asignados a FONDAFA, para la implantación y desarrollo del Programa de

Financiamiento de Carácter Social, dirigido a los pequeños y medianos productores agrícolas, así como evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados y liquidados por FONDAFA, a los productores beneficiarios del Programa de Financiamiento de Carácter Social, igualmente determinar el grado de recuperación de los créditos otorgados a los pequeños y medianos productores agrícolas, en el marco de la ejecución del Programa de Financiamiento de Carácter Social.

Observaciones relevantes

Se suscribieron contratos de créditos entre cooperativas y/o beneficiarios y FONDAFA, mediante los cuales se establece entre otros: monto del crédito, plazo, período de gracia, pagos a realizar, retención del 8,00% al momento de la liquidación, el cual será destinado para las partidas financiables de acuerdo con la distribución siguiente: 3,00% pago de asistencia técnica, 4,00% Fondo de Riesgo Administrado y 1,00% correspondiente a las transferencias a la Sociedad de Garantías Recíprocas (SOGARSA). En los contratos de crédito, no se especifica la forma de manejo de los recursos, sólo se establece que al momento de hacer el desembolso del crédito se procederá a efectuar la retención del 8,00% del crédito, sin embargo de la revisión efectuada a la muestra, se evidenció que la retención efectivamente realizada se corresponde con 7,41%, no obstante, lo establecido en el punto 3 de los contratos. Con respecto a lo anterior el artículo 1.160 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982), señala que los contratos deben ejecutarse de buena fé y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos, según la equidad, el uso o la Ley, aunado a lo establecido en el precitado artículo 3, literal c) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997. Lo antes expuesto se origina de debilidades en la aplicación de los procedimientos de cálculo, lo que incide en el control y verificación de los descuentos previstos en los contratos de préstamos que se traduce en la imposibilidad de cubrir en su totalidad los aportes correspondientes a las partidas financiables, fundamento de la retención del 8,00%, acordado en los contratos de créditos suscritos.

El “Manual de Normas y Procedimientos para el Registro Administración y Control de las Empresas de Asistencia Técnica (EAT)”, en el subtítulo Normas Generales, numeral 2 y en las Normas Específicas, numeral 1, señala que la calificación y aprobación de las EAT está sujeta a la aprobación del Directorio y es responsabilidad del Área de Registro la elaboración del punto de cuenta a esa instancia para su pronunciamiento sobre la aprobación y calificación o no de las referidas empresas, sin embargo de 16 EAT, que prestaron sus servicios a los 41 beneficiarios de la muestra, no se evidenció en los archivos de la mencionada área ni en la Secretaría de Directorio, la información relacionada con tales aprobaciones. La situación descrita tiene su origen en que la información solicitada fue desincorporada y enviada al Archivo Central y en consecuencia la Secretaría de Directorio y el Área de Registro de FONDAFA no disponen de la misma. Esto trae como consecuencia que la referida Área de Registro no cuente con la documentación soporte que respalde la suscripción de los contratos de asistencia técnica. Al respecto el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001) establece que “El objetivo esencial de los órganos de archivo del Estado es el de conservar y disponer de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna, de forma tal que sea recuperable para uso del Estado, en servicio de los particulares y como fuente de la historia”. Igualmente, el artículo 3 de las NGCI indica que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información administrativa y técnica; así como, el acatamiento de las políticas establecidas por las máximas autoridades del organismo o entidad.

De la revisión efectuada a los 42 créditos liquidados que conforman la muestra, se evidenció que a un beneficiario le fueron aprobados y liquidados, 2 créditos por Bs. 51,04 millones cada uno, observándose que dichos recursos se encontraban destinados para una misma unidad, ciclo, cantidad de hectáreas y rubro a producir. Los hechos señalados precedentemente, le restan confiabilidad a la información generada por cada una de las unidades y gerencias involucradas en el proceso crediticio, no obstante lo establecido

en el citado artículo 3, en el literal c) de las NGCI; aunado a lo expresado en el artículo 10 de las aludidas normas, el cual señala que los niveles directivos y gerenciales de los organismos y entidades deben vigilar permanentemente la actividad administrativa de las unidades, programas, proyectos u operaciones que tienen a su cargo; ser diligente en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principio de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia; y asegurarse de que los controles internos contribuyan al logro de los resultados esperados de la gestión.

De 42 créditos evaluados se evidenció que 39, equivalentes a un 93,00% de la muestra, no contenían la totalidad de la documentación necesaria, para la conformación de los mismos. Al respecto, los lineamientos para la Ejecución de los Programas de Financiamiento Crediticio de FONDAFA para el ejercicio fiscal 2005, aprobados en Sesión de Directorio del 17-02-2005, contemplan los recaudos a presentar por los aspirantes a participar como beneficiarios de los Programas Especiales de Desarrollo Agropecuario y Social, asimismo, el “Manual de Normas y Procedimientos del Sistema Integral de Archivo y Biblioteca”, aprobado en Acta de Directorio del 06-09-2004, en el numeral 18 denominado Normas Generales, señala que los expedientes deben contener entre otros los documentos siguientes: los entregados por el productor al iniciar el trámite, planilla de solicitud de crédito, acta de aprobación por el fondo, documentos de seguro agrícola, documento de liquidación de los recursos en la cuenta del productor, informes de inspección técnica, validaciones de pagos, avisos de siniestros y liberación de garantías. Igualmente, el “Manual de Normas y Procedimientos de la Gerencia de Crédito Social-Maquinaria”, indica en el numeral 7 de las Normas Generales, que es responsabilidad de los CPF’s la documentación e información que constituya soporte del crédito, así como su completa integración mediante expedientes, manteniendo los criterios pautados por el Archivo Central del fondo. Lo antes expuesto evidencia debilidades en los sistemas de archivo, lo cual no garantiza que las operaciones realizadas estén respaldadas con suficiente documentación justificativa, aunado a lo indicado en el artículo 23 de las NGCI, en

su literal a) cuyo texto señala que los documentos deben contener la información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que facilite su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente; igualmente, el artículo 30 de las NGCI, expresa que como soporte de los sistemas y mecanismos de control interno se debe implantar y mantener un sistema de comunicación que provea información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades del organismo.

La Gerencia de Cobranza y Recuperación realiza la gestión de cobranza mediante la emisión de cartas de cobro a los productores deudores, así como visitas personalizadas a los distintos estados. En este sentido, las mencionadas cartas son remitidas a los productores a través de los CPF's regionales, quienes al momento de la verificación de la muestra en estudio no habían remitido el acuse de recibo. Al respecto, las disposiciones contenidas en el "Manual de Normas y Procedimientos para la Cobranza y Recuperación de los Créditos Otorgados por FONDAFA", aprobada por Sesión de Directorio del 17-01-2005, en las Normas Generales numeral 2, indica que toda unidad involucrada en los procedimientos relacionados en la cobranza y recuperación crediticia es responsable de conservar los soportes de las comunicaciones enviadas y/o recibidas; igualmente, en el numeral 6, de la normativa en comento, establece que las notificaciones que realice la Gerencia de Cobranza y Recuperaciones a los productores, en relación a la fecha de vencimiento de sus obligaciones, el importe de estas y la fecha límite de pago, deberán realizarse por escrito o archivo digital, según corresponda. La Gerencia de Cobranzas y Recuperaciones, informó que no se tenía control de la entrega de las cartas de cobranzas de los créditos vencidos, debido a que eran enviadas a las EAT, las cuales no remitieron en su oportunidad los acuses de recibo correspondientes. En cuanto a las diligencias realizadas por los CPF's, a nivel nacional, los mismos remitieron las cartas sin indicar los motivos por los cuales no fueron entregadas a los productores. En virtud de lo anterior, este Organismo Contralor observa que de la emisión y entrega de las cartas, depende el buen funcionamiento de la cobranza y recuperación de los créditos, en consecuencia la no realización de esta actividad impide que el beneficiario

conozca el estatus deudor que presenta ante el fondo, así como la recuperación diligente de los montos de los créditos otorgados y liquidados. Esta situación evidencia debilidades del sistema de control interno del fondo y no permite la disposición oportuna, confiable y actualizada de la información relacionada con el trámite de recuperación de los créditos, igualmente la información generada por la gerencia responsable no cuenta con la confiabilidad que avale los datos reportados.

Los listados correspondientes al inventario de créditos liquidados, de acuerdo al reporte del Sistema COBIS al 22-06-2006, sólo indican con respecto al estatus de los créditos su condición de vencidos, sin aportar mayor información a los usuarios de los citados reportes. Al respecto, el "Manual de Normas y Procedimientos para la Cobranza y Recuperación de los Créditos Otorgados por FONDAFA", define los diferentes estatus que puede presentar un crédito, a saber: Vigente, Reestructurado, Vencido y en Litigio. En este orden de ideas, en referido instrumento normativo desagrega los créditos vencidos en: Vencidos en Cobranza Judicial" y Vencidos en Cobranza Extrajudicial", correspondiéndole la cobranza extrajudicial a la Gerencia de Cobranza y Recuperaciones y la Cobranza Judicial a la Consultoría Jurídica, según lo dispuesto en los numerales 17 y 18 del manual en comento. La situación descrita denota la ausencia de mecanismos de control interno que permitan a los usuarios de los reportes de cobranza, conocer a ciencia cierta el peso de la cartera en cobranza judicial y su porcentaje en cobranza extrajudicial, elementos que permitirían adoptar decisiones oportunas en cuanto a la implantación de medidas tendentes a mejorar la cobranza de la cartera de crédito y generar proyecciones sobre las expectativas de recuperación de los créditos con estatus vencido.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República, al proceso crediticio llevado a cabo por el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), en las fases de otorgamiento, liquidación y recuperación, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, así

como la inobservancia de la normativa legal y sublegal aplicada a dichos procesos.

Recomendaciones

Se insta al presidente y demás miembros que integran la Junta Directiva de FONDAFA, para que asuman las decisiones necesarias para concretar las recomendaciones siguientes:

- Implementar mecanismos de control interno que garanticen la observancia por parte de las instancias encargadas del cumplimiento de las cláusulas contenidas en los contratos de créditos, relacionadas con las retenciones a efectuar a los beneficiarios.
- Instrumentar mecanismos de control interno que permitan asegurar la aplicación de lo establecido en los manuales y normas diseñados para la calificación y aprobación de la EAT, por parte del Área de Registro y Control.
- Establecer los mecanismos necesarios que permitan al fondo, detectar la duplicidad de créditos aprobados y liquidados a los beneficiarios, destinados para una misma unidad, ciclo, cantidad de hectáreas y rubro a producir.
- Establecer los mecanismos necesarios que permitan la localización oportuna de los expedientes de los beneficiarios de los créditos, con la finalidad de fortalecer el sistema de control interno.
- Instruir a la Gerencia de Cobranzas y Recuperación y a la Consultoría Jurídica del fondo, para que sean vigilantes del proceso de recuperación de los créditos liquidados. Igualmente, deberán ejercer las acciones legales contempladas en el marco jurídico nacional, que le permitan que los recursos financieros retornen al fondo, para dar sustentabilidad al Programa de Desarrollo Social.

FONDO DE DESARROLLO MICROFINANCIERO (FONDEMI)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO

El Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) fue creado mediante Decreto con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinan-

ciero, promulgada por el Ejecutivo Nacional a través del Decreto N° 1.250 de fecha 14-03-2001 (Gaceta Oficial N° 37.164 de fecha 22-03-2001), como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, a los que se aplican principios de Derecho Público, se encuentra sujeto al control de este máximo Organismo Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le compete ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno; actualmente se encuentra tutelado por el Ministerio del Poder Popular para la de Economía Comunal (Gaceta Oficial N° 38.654 del 28-03-2007). El objeto principal del FONDEMI es apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema microfinanciero en los términos del decreto de creación. En este sentido, se prevé que la actividad microfinanciera será desarrollada por los entes de ejecución, los cuales pueden ser Asociaciones Cívicas, Fundaciones, Cooperativas de Ahorros y Créditos y Otras Organizaciones públicas o privadas constituidas, adoptando o no forma de Banco.

Es una institución, cuyo objetivo es promover y estimular el desarrollo de las microfinanzas, mediante la participación popular, expresada a través de organizaciones comunitarias como lo son los entes de ejecución y los bancos comunales, luego de que sus miembros pasan por un proceso de formación en la escuela de bancos comunales. Los recursos otorgados por FONDEMI, están orientados al desarrollo endógeno de las comunidades, bajo los valores de igualdad, solidaridad, honestidad, esfuerzo propio, ayuda mutua, corresponsabilidad, transparencia, lucha contra la pobreza, democracia, el bien común, soberanía e igualdad.

El procedimiento para la selección del titular de la Oficina de Auditoría Interna, se inició en el mes de febrero del año 2004, y la convocatoria se llevó a cabo según lo establecido en los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 190 de la

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003, modificada mediante Gaceta Oficial N° 37.978 de fecha 13-07-2004.

La convocatoria al concurso fue publicada en los diarios El Universal y Últimas Noticias en fecha 13-02-2004, fijándose como período de inscripción los días 25-02-2004 hasta el 02-03-2004, ambas fechas inclusive. El jurado calificador acordó reunirse el 03-03-2004 para recibir los expedientes de los participantes.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el concurso público para la selección y designación del Auditor Interno del FONDEMI, celebrado en el año 2004. A tales fines, se fijó el objetivo específico siguiente: verificar que la designación del Auditor Interno del FONDEMI, se haya realizado en atención a las previsiones contenidas en la LOGRSNCF y en el Reglamento sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, emanado de esta Contraloría General de la República, mediante Resolución N° 01-00-00-004 del 27-02-2002 (Gaceta Oficial N° 37.394 del 28-02-2002).

Observaciones relevantes

No se evidenció acta de la máxima autoridad del FONDEMI donde se haya convocado al concurso del titular de la Unidad de Auditoría Interna, ni documento que hiciera constar la delegación a la Gerencia de Talento Humano como encargada de llevar a cabo los procedimientos para la selección del Auditor Interno, no obstante, el artículo 3 del Reglamento sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, señala que el concurso deberá ser convocado por la máxima autoridad del respectivo organismo o entidad. Dicha situación se debe a fallas en los mecanismos de control interno de la Presidencia, en cuanto al resguardo de la documentación soporte de las decisiones tomadas

por la Junta Directiva del FONDEMI, lo que limita constatar el cumplimiento de las formalidades de la convocatoria a concurso para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna del fondo.

No se constató el oficio de fecha 18-06-2003, al cual se hace mención en acta del jurado calificador, relacionado con la designación por parte de la máxima autoridad del fondo, de los representantes y suplentes del jurado, no obstante lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997), prevé que “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa”. Tal situación es originada por la ausencia de mecanismos de control interno que permitan la salvaguarda y garanticen la integridad de la información de las operaciones y actividades ejecutadas por la Gerencia de Talento Humano, lo que constituye una limitante a los efectos de efectuar el seguimiento de las operaciones realizadas, desde su inicio hasta su conclusión.

No se constataron los expedientes de los jurados y respectivos suplentes designados por el FONDEMI, así como, de los representantes designados por la SUNAI, a fin de verificar, que los mismos hayan reunido los requisitos previstos en los artículos 7 y 8 del Reglamento ejusdem. En este sentido, el artículo 15 del citado Reglamento señala que: “...Los documentos que sirvan de soporte a la decisión técnica del proceso selectivo, deberán permanecer en los archivos del respectivo organismo o entidad por un lapso mínimo de seis (6) meses, período en el cual estarán a la disposición de los interesados, quienes previa solicitud motivada obtendrán copia de los mismos”. Esta situación obedece a fallas de control interno de la Gerencia de Talento Humano en cuanto al resguardo de los documentos que sirvieron de soporte al concurso para la selección y designación del Auditor Interno del FONDEMI, lo que constituye una limitante a los fines de verificar si las personas designadas en el jurado calificador poseían los requisitos establecidos en el Reglamento.

No se constataron las notificaciones invitando a participar en la entrevista de panel a tres de los concursantes,

quienes obtuvieron más de cincuenta (50) puntos en la evaluación de las credenciales en cuanto a la capacitación y experiencia laboral. Es de indicar, que el artículo 2, numeral 3, del Reglamento, señala que “la selección se realizará de manera tal, que se garantice la transparencia, imparcialidad, y objetividad del proceso, así como la validez y confiabilidad de sus resultados, los cuales deberán expresarse en forma de puntuaciones que permitan la jerarquización de los aspirantes”, en concordancia con el artículo 15 del Reglamento ejusdem. Situación que se debe a fallas de control interno de la Gerencia de Talento Humano lo cual limita verificar la objetividad, transparencia, exactitud y veracidad de los resultados del concurso del titular de la Unidad Interna del FONDEMI.

Los resultados del concurso fueron notificados a los participantes dentro los 5 días hábiles siguientes a la presentación de los resultados a la máxima autoridad de conformidad al artículo 15 del Reglamento.

El jurado calificador declaró al ganador que obtuvo una calificación final de 73,90 puntos, según acta de fecha 10-03-2004. Sin embargo, de la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República se determinó que otro concursante obtuvo una puntuación final de 78,63 puntos. Al respecto, el artículo 14 del Reglamento supracitado, establece que “Se considerará ganador del concurso al aspirante que haya obtenido la mayor puntuación igual o superior a los 60 puntos, nota mínima de aprobación, y su designación como titular de la unidad de auditoría interna se hará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de los resultados por parte del jurado, a la máxima autoridad jerárquica del respectivo organismo o entidad o a quien legal o estatutariamente tenga asignada tal potestad. Dentro de este mismo plazo se remitirá a la Contraloría General de la República copia del acta que recoja los resultados del concurso y se le informará sobre la designación, incluyendo los datos que identifiquen al Auditor Interno. Esta situación se debe a que el jurado calificador no realizó las evaluaciones de los expedientes de los participantes tomando en cuenta a cabalidad las previsiones contenidas en los artículos 10, numeral 4, y 11 del mencionado Reglamento, trayendo como consecuencia que los resultados finales obtenidos en el concurso del Auditor Interno del FONDEMI, no se garantice la transparencia, imparcialidad y

objetividad del proceso a los efectos de asegurar la objetividad y validez de los resultados del concurso.

Conclusiones

El proceso de selección y designación del Auditor Interno de FONDEMI, no estuvo enmarcado dentro de los parámetros establecidos en la normativa legal vigente para la fecha de la celebración del mismo, trayendo como consecuencia que los resultados finales obtenidos en el concurso del Auditor Interno del FONDEMI, no se garantizaran la transparencia, imparcialidad y objetividad del proceso a los efectos de asegurar la validez de los resultados del concurso.

Recomendaciones

Se insta a la presidenta y demás miembros que integran la Junta Directiva del FONDEMI a:

- Ser vigilante que el Jurado Calificador que se designe para llevar a cabo los futuros procesos de selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna, observe el procedimiento contenido en las disposiciones previstas en la normativa que regula el proceso para la selección y designación de los titulares de los Órganos de Control Fiscal Interno, haciendo énfasis en el aspecto relacionado con la evaluación de las credenciales de los participantes para determinar el nivel de capacitación y de experiencia laboral de los mismos, con la finalidad de garantizar la transparencia, imparcialidad y objetividad del proceso a los efectos de asegurar la validez de los resultados del concurso.
- Implementar los mecanismos de control interno pertinentes, con el fin de fortalecer el sistema de archivo, para el resguardo de la información emitida con ocasión del proceso de selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna y a los efectos de asegurar la validez de los resultados del concurso.

FONDO DE DESARROLLO MICROFINANCIERO (FONDEMI)

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El FONDEMI fue creado mediante el Decreto con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo

del Sistema Microfinanciero, promulgada por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 1.250 de fecha 14-03-2001 (Gaceta Oficial N° 37.164 de fecha 22-03-2001), como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Hacienda Pública Nacional, está integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, a los que se aplican principios de Derecho Público y sujeta al control de este Máximo Organismo Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le compete ejercer a su Órgano de Control Interno; actualmente se encuentra tutelado por el Ministerio de Economía Popular, actual Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular (Gaceta Oficial N° 38.027 del 21-09-2004). El objeto principal de FONDEMI, según el artículo 9 del Decreto con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, es el de apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema microfinanciero en los términos del Decreto de creación. En este sentido, el artículo 4 ejusdem prevé que, la actividad microfinanciera será desarrollada por los entes de ejecución, los cuales pueden ser Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas de Ahorros y Créditos y Otras Organizaciones públicas o privadas constituidas, adoptando o no forma de Banco.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación, mediante análisis selectivo, de las operaciones llevadas a cabo por FONDEMI durante el ejercicio fiscal 2004 y 1er. cuatrimestre de 2005. En tal sentido, se tomó una muestra de aquellas operaciones que guardan relación con la ejecución del presupuesto de gastos, focalizando la acción de control en la Gerencia General del Fondo, dependencia que tiene adscritas a las Gerencias de: Administración y Finanzas; Promoción y Desarrollo; Operaciones de Créditos; y Seguimiento y Recuperación.

Observaciones relevantes

El artículo 116, numeral 1 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002) dispone que los trasposos de créditos presupuestarios entre partidas de un mismo o distintos programas, mayores a 10,00 % serán autorizados por la ONAPRE; los trasposos de hasta el 10,00% y mayores a 5,00%, deberán ser autorizados por la máxima autoridad del organismo de adscripción; y, los trasposos de hasta 5,00% los autorizará la máxima autoridad del ente descentralizado, sin embargo se observaron 3 trasposos por Bs. 362,00 millones, equivalente a 60,38% del total de los créditos traspasados durante ese ejercicio fiscal, que fueron realizados sin contar con la debida aprobación de los niveles competentes, tal situación es originada por la ausencia de mecanismos de control interno que permitan vigilar que la ejecución de los créditos asignados en el presupuesto, lo que trae como consecuencia una amplia discrecionalidad en la reasignación de los créditos presupuestarios entre partidas de un mismo programa o distintos programas.

Las partidas específicas 4.01.03.01.00 y 4.01.03.11.00 primas por mérito a empleados y obreros presentaron insuficiencia de disponibilidad presupuestaria para cancelar dicho Bono, el artículo 38 numeral 3 del primer aparte de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos deberán garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se asegurarán del cumplimiento, entre otros, del siguiente requisito: Que exista disponibilidad presupuestaria, por lo que el sistema de control interno no garantiza el manejo adecuado de los recursos.

Retrasos en los depósitos del aporte patronal al Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS) y aporte patronal al Fondo de Ahorro Habitacional (empleados y obreros), no obstante de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social (Gaceta Oficial N° 4.322 Extraordinario del 03-10-91) el patrono está obligado a entregar al IVSS su cuota y la de sus trabajadores. El atraso en el pago causará un interés de mora, además de las sanciones correspondientes y el Reglamento

General de la Ley del Seguro Social, señala que el patrono que no pague las cotizaciones propias y las de su personal en la oportunidad que señale el Instituto, pagará un interés de mora, y también en los artículos 36 y 108 de la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 37.066 del 30-10-2000), establecen que los empleadores o patronos deberán retener las cantidades a los trabajadores, efectuar sus propias cotizaciones y depositar dichos recursos en la cuenta única del Fondo Mutual Habitacional a nombre de cada empleado u obrero dentro de los primeros 7 días hábiles de cada mes, lo cual trajo como consecuencia que el Fondo incurriera en mora con la seguridad social de los empleados y los mismos se verían afectados en el supuesto de la ocurrencia de siniestros que ameritaran el uso de estos servicios.

Las solicitudes de viáticos de fechas 12-02 y 30-12-2004, respectivamente, por Bs. 4,80 millones y Bs. 1,00 millón, fueron elaboradas a nombre de la Ex-presidenta del Fondo, para cancelar un curso y visitas a un desarrollo endógeno, sin embargo los cheques para cancelar estos compromisos, se elaboraron a nombre de dos funcionarios del Fondo, no obstante el artículo 38 numeral 5 del segundo aparte de la LOGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares, en consecuencia los recursos fueron recibidos por personas distintas a las que señalan los soportes de los pagos.

Una ex-empleada suscribió un contrato de asesoría con el fondo y recibió viáticos al interior del país siendo beneficiaria de un crédito otorgado al Centro de Formación Popular Renaciendo Juntos (CEPOREJUN) para la cría de ganado porcino en el estado Falcón al respecto, el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero (Gaceta Oficial N° 37.223 de fecha 20-06-2001) establece que los empleados del FONDEMI, no pueden formar parte de los entes de ejecución, e igualmente el artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Quien esté al servicio de los Mu-

nicipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas.

El artículo 49 de LOAFSP establece que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista; no obstante, fueron cancelados gastos de funcionamiento, viáticos y comisión por compra de divisas por Bs. 280,79 millones, con recursos provenientes del crédito adicional de Bs. 1.300,00 millones para la adquisición de Bancos Móviles, estos recursos fueron autorizados por la Presidencia debido a la necesidad de cubrir el flujo de caja hasta el mes de abril de 2005.

El artículo 115 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera, sobre el Sistema Presupuestario, establece que la justificación de la solicitud de modificaciones presupuestarias debe contener información detallada, no obstante no se evidenció la justificación del crédito adicional por Bs. 1.300,00 millones, para la adquisición de los Bancos Móviles, según la Presidencia del Fondo y el Ministerio de Finanzas en comunicaciones de fechas 06 y 14-11-2005 respectivamente, informaron que la exposición de motivos no existe y en el FONDEMI no reposan documentos que tengan relación con el caso, en consecuencia se obvió este requisito al momento de gestionar el crédito adicional.

La calificación como ente de ejecución de CEPOREJUN, fue otorgada por la Presidencia del Fondo y no por decisión de la Junta Directiva, tal como lo establece el Manual de Políticas relativas a los entes de ejecución, específicamente el punto 1. Selección y Calificación, en donde se establece que el Fondo otorgará la calificación de ente de ejecución a aquellas organizaciones que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y las normas dictadas al efecto. Dicha calificación será otorgada por la Junta Directiva, lo que significa que a CEPOREJUN se le cancelaron servicios no financieros sin contar con la debida calificación.

Fueron afectados créditos presupuestarios de la partida específica 4.03.16.01.00 “Servicios de gestión administrativa prestados por organismos de asistencia técnica”, para

cancelar 5 Talleres, correspondientes a servicios no financieros dictados por CEPOREJUN, por Bs. 21,10 millones, no obstante, la partida específica correspondiente al pago de los Talleres es la 4.07.99.01.00 “Transferencias corrientes diversas”, de conformidad con el Plan Único de Cuentas del año 2004. Sobre el particular el artículo 49 de la LOAFSP establece que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista, en consecuencia fue afectada la disponibilidad presupuestaria de la partida específica 4.03.16.01.00, antes mencionada.

El artículo 134 de la LOAFSP, señala que la máxima autoridad de cada organismo o entidad tiene la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización y el mismo incluirá elementos de control previo y posterior, y el artículo 38 numeral 1 del primer aparte y del segundo aparte de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos deberán garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se asegurarán del cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su cargo, a créditos adicionales. Así mismo, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados, sin embargo, fueron cancelados a CEPOREJUN Bs. 3,99 millones por concepto de gastos de movilización, viáticos y traslados, en el primer cuatrimestre de 2005, afectándose las partidas específicas 4.07.02.01.01 “Transferencias de capital a personas” y 4.03.16.01.00 “Servicios de gestión administrativa prestados por organismos de asistencia técnica”, aún cuando la partida que le correspondía de acuerdo al Plan Único de Cuentas del año 2004 es la 4.07.99.01.00 “Transferencias corrientes diversas”. En consecuencia, se afectaron disponibilidades de partidas presupuestarias las cuales fueron imputadas incorrectamente y no existe sinceridad en las cifras presentadas en la ejecución presupuestaria correspondiente.

El control interno de FONDEMI presenta debilidades en cuanto a la aprobación de normativa interna y carencia de métodos y procedimientos y de acuerdo a lo previsto en el artículo 35 y siguientes de la LOCGRSNCF, en concordancia con los artículos 3 y 15 de las NGCI, donde se establece que el control interno es un sistema que comprende, entre otros las normas, métodos procedimientos adoptados por el ente para salvaguardar sus recursos, en consecuencia, las actividades se desarrollan sin la debida formalidad y existe una amplia discrecionalidad en la gestión, lo cual puede comprometer la eficacia y eficiencia de las operaciones administrativas del fondo.

La Ex-presidenta del FONDEMI celebró un contrato con el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAAIM) en fecha 26-10-2004, a través de una Compañía conjuntamente con la Directora de Organización y Administración del ente de ejecución CEPOREJUN, que presta servicios financieros y no financieros a FONDEMI, la relación societaria que mantuvo la Ex-presidenta del FONDEMI con la representante de CEPOREJUN, representó una ventaja e injerencia sobre otros entes de ejecución. Sobre el particular el artículo 145 de la Constitución Nacional establece que los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento y remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpuesta persona, ni en representación de otro u otra, asimismo en el 34 numeral 1 de la Ley de Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial N° 37.522 del 06-09-2002), se prohíbe a los funcionarios o funcionarias públicos celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales.

El Contrato de Donación entre FONDEMI y Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) para financiar exclusivamente el “Proyecto de Apoyo a la Promoción y Desarrollo de las Cooperativas y Pequeñas y Medianas Industrias relacionadas o no con la Industria Petrolera”, por un monto de

Bs. 3.000,00 millones se concentraron en un solo ente de ejecución (CEPOREJUN), en detrimento de otros entes de ejecución que pudieron beneficiarse. Al respecto, el Manual de Políticas relativas a los Entes de Ejecución, establece en el Punto relativo a los Montos del Financiamiento, que la cifra fijada para el otorgamiento de créditos (servicios financieros) será hasta 10.309 Unidades Tributarias, es decir, Bs. 254,62 millones (valor de la U.T. 24.700,00 a la fecha de otorgamiento de los créditos).

Conclusiones

La gestión de los recursos financieros erogados con cargo al presupuesto de gastos asignado a FONDEMI, durante el ejercicio fiscal 2004 y primer cuatrimestre de 2005, reflejó entre otros: ausencia de un Reglamento Interno y de Manuales de Normas y Procedimientos que permitan garantizar que la ejecución de los procesos acometidos por las Gerencias de: Administración y Finanzas, Promoción y Desarrollo, Operaciones de Crédito y Seguimiento y Recuperación del Fondo, se realicen atendiendo a criterios de economía y eficiencia; el proceso de Modificaciones Presupuestarias no se encontraba regulado por un instrumento formalmente aprobado por la Junta Directiva del Fondo y la ONAPRE, por lo que existe una amplia discrecionalidad en la gestión presupuestaria, lo cual compromete la eficacia y eficiencia de los sistemas de control interno.

En cuanto a la aplicación de los recursos y la ejecución del presupuesto por parte de FONDEMI para el cumplimiento de actividades relacionadas con su objeto de creación, esta Entidad Fiscalizadora Superior constató, entre otros que el organismo presenta situaciones no ajustadas a la normativa que la regula, lo cual no garantizan el adecuado sistema de control interno para salvaguardar los recursos manejados por el Fondo.

Recomendaciones

Se exhorta a la Junta Directiva, a la Presidencia y a la Gerencia de Administración y Finanzas de FONDEMI:

- Someter a la consideración de la Junta Directiva para su posterior aprobación, la elaboración de los

Manuales de Normas y Procedimientos que regulen las actividades, procesos y funciones de las Gerencias siguientes: Administración y Finanzas, Promoción y Desarrollo, Operaciones de Crédito y Recuperación del Fondo.

- Someter a consideración de los niveles competentes (ONAPRE y máxima autoridad del Órgano de Adscripción) los trapasos de créditos presupuestarios entre partidas.
- Someter a la aprobación y rendición de cuenta a la Junta Directiva de los compromisos y asuntos que impliquen erogaciones financieras, así como velar por el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que rige en materia presupuestaria previa a la aprobación de estos compromisos.
- A la Gerencia de Administración y Finanzas encargada de cancelar los Aportes Patronales al IVSS y al Fondo de Ahorro Habitacional, que debe evitar demoras en la cancelación de estos compromisos, a los fines de garantizar la seguridad social de sus empleados y obreros, igualmente como patrono está obligado conforme a las leyes que regulan la materia, de esta forma evitaría posibles sanciones de parte de los entes responsables de su recaudación.
- Generar mecanismos de control dirigidos a garantizar el manejo de los recursos asignados en el presupuesto, y de esta manera evitar el uso de créditos presupuestarios para finalidades distintas a las previstas, así como la afectación incorrecta de disponibilidades presupuestarias entre partidas específicas e insinceridad en las cifras de la ejecución presupuestaria, para coadyuvar con el manejo apropiado y transparente de los recursos que conforman el Patrimonio de la República.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA EJECUCIÓN DE DESARROLLOS HABITACIONALES

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) fue creado por ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975), como un instituto autónomo, con personalidad jurídica con un patrimonio propio de Bs. 2.000,00 millones, con el objeto de promover a través del uso de

sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole el desarrollo habitacional; el desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial; el fortalecimiento complementario de la estructura turística; el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria, de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público. Actualmente, se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 5.103 (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.836 del 08-01-2007).

Mediante la Disposición Transitoria Primera, de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada ley, el proyecto especial de liquidación y supresión de FONDUR por lo que, mediante Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005, el entonces Ministro para la Vivienda y Hábitat, nombró la Comisión liquidadora del fondo y por la Disposición Quinta ejusdem, se creó una Junta Liquidadora, la cual entró en funciones mediante Resolución de fecha 30-05-2005.

Dentro de los megaproyectos contemplados en el Plan Especial de Viviendas de FONDUR del año 2000, se encuentra el desarrollo habitacional Ciudad Zamora, ubicado en Cúa, estado Miranda, en un terreno propiedad del fondo tal como consta en documento registrado en fecha 29-12-2000, el cual cuenta con una extensión aproximada de 117,76 hectáreas y en el que se previó la construcción de 3.984 unidades habitacionales (2.304 viviendas unifamiliares y 1.680 multifamiliares), dirigidas a atender a familias de bajos recursos, así como a familias damnificadas provenientes del estado Vargas.

Por su parte, el desarrollo habitacional Alto Verde ubicado en el sector Ramo Verde de la ciudad de Los Teques del estado Miranda, en un terreno de 64,40 hectáreas propiedad de la Guardia Nacional, en el que se previó la construcción de 1.200 viviendas, distribuidas en 7 etapas, dirigidas a satisfacer originalmente, una demanda de 428 familias damnificadas del estado Vargas y las 772 restantes

a ser adjudicadas conforme lo establece la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30-10-2000), vigente para la fecha de elaboración del proyecto, estaba contemplado dentro del Plan de Emergencia Nacional 2001.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a practicar un análisis exhaustivo de la aplicación de los recursos asignados a FONDUR, para la ejecución de los desarrollos habitacionales Ciudad Zamora y Alto Verde, correspondiente a los años 2000 al 2006, a los efectos de cuantificar los recursos financieros destinados por el fondo para la ejecución de los referidos desarrollos y determinar si los recursos financieros fueron utilizados para tal fin.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a los presupuestos aprobados a FONDUR durante el período 2000-2006, así como de los decretos de créditos adicionales asignados a la institución, se determinó que en los recursos previstos para la construcción de urbanismos (partida 4.04.00.00.00 “Activos Reales”), no se encuentran discriminados los aportes a ser aplicados para la culminación de los citados desarrollos, debido a que el fondo no elaboró una programación presupuestaria desagregada por urbanismos, dejando en evidencia que la entidad desconoce los recursos necesarios para la culminación de las citadas soluciones habitacionales, razón por la cual, la distribución de los créditos presupuestarios asignados a FONDUR, se ejecuta en la medida que se contratan las obras y servicios necesarios para su culminación, es decir, que dicha ejecución está supeditada a la disponibilidad presupuestaria existente para el momento de generarse el requerimiento de obra o servicio. Tales situaciones han ocasionado que los trabajos relacionados con las obras no hayan sido concluidos, no obstante haber transcurrido aproximadamente 7 años, contados hasta la fecha de la presente actuación (25-05-2007). En tal sentido, el artículo 2° del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.781 de fecha 12-08-2005), establece

que los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas; en razón de lo cual, los presupuestos a partir del año 2006, debieron ser formulados especificando los diversos proyectos a los cuales estarían dirigidos sus recursos. Por otra parte, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.554 de fecha 13-11-2001, señala que para lograr la imagen objetivo, los planes deben ser socio-político, económico-financiero y técnicamente viables; entendiéndose la viabilidad económico-financiera, tal como se establece en el artículo 10 ejusdem, que el desarrollo de los planes cuente con suficientes recursos humanos, naturales y financieros.

FONDUR no contó con una programación efectiva de las actividades necesarias para la culminación de los desarrollos citados, debido a la ausencia de un proyecto definitivo para las obras, en los que se indicara, entre otros aspectos, los montos estimados y los cronogramas de ejecución; no obstante que el artículo 2 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996, establece que formará parte del contrato, entre otros documentos técnicos, los planos y demás documentos que entregue el Ente Contratante al Contratista, los cuales determinarán y especificarán las obras a ejecutar. Lo antes expuesto no le ha permitido al fondo conocer con exactitud si la construcción de los referidos desarrollos se efectuó bajo parámetros de eficiencia y economía, ni ejercer una supervisión oportuna y adecuada para exigir a la contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua; situaciones que van en detrimento del sistema de control interno del fondo, y limitan su capacidad para cumplir con el fin último previsto en la Carta Magna, el cual es, que el Estado dará prioridad a las familias y garantizará el derecho que tiene todo venezolano de contar con una vivienda adecuada y segura.

Para la ejecución de las obras correspondientes a los referidos desarrollos, FONDUR según la asignación presupuestaria del período 2000-2006, comprometió Bs. 8.216,75

millones y Bs. 117.806,42 millones, respectivamente, para un total de Bs. 126.023,17 millones, a saber:

- Con respecto al desarrollo habitacional Alto Verde, se determinó que se han concluido 400 viviendas, lo que representa 33,33% del total previsto (1.200); es decir, que después de 5 años y 8 meses de ejecución de obras (contados a partir del 02-05-2000, fecha del Acta de Inicio hasta el 31-12-2006 y con un total de compromisos asumidos por Bs. 117.806,42 millones, resta por concluir 800 soluciones habitacionales.
- En cuanto al desarrollo habitacional Ciudad Zamora, FONDUR suscribió un total de 7 contratos, entre los años 2000 al 2002, totalizando compromisos por Bs. 8.216,75 millones; sin embargo, a la fecha de la presente actuación (25-05-2007) sólo se había ejecutado el movimiento de tierra.

Cabe destacar, que el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del estado Miranda (INVIMIRANDA), contrató la ejecución de viviendas y urbanismo del desarrollo habitacional Ciudad Zamora, por Bs. 96.495,84 millones, realizando erogaciones por Bs. 29.510,50 millones, sin que se evidencie documento mediante el cual se realizó la transferencia formal de dichos activos, los cuales siguen formando parte del patrimonio de FONDUR.

Las situaciones anteriormente descritas, se originaron motivado a la ausencia de un proceso de planificación estructurado, lo cual se evidencia a través de la inexistencia de los proyectos definitivos de obras, que le permitiera al fondo la programación efectiva de las actividades necesarias para la culminación de los citados desarrollos habitacionales, a los efectos de ejercer una supervisión oportuna y adecuada de su ejecución, y de esta forma detectar las posibles desviaciones para exigir a las empresas contratistas la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua. Es decir, FONDUR no garantizó que los recursos fueran aplicados oportunamente en la consecución de los desarrollos en referencia, situación que va en detrimento del objetivo misional del fondo, en perjuicio de su patrimonio y por ende del Estado venezolano, limitando además la acción del Ejecutivo Nacional para la consecución del derecho social establecido en el artículo 82 de la

Carta Magna, referido a que toda persona tiene derecho a una vivienda digna. En tal sentido, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, establece que el Control Interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; en concordancia con el artículo 36 ejusdem, el cual señala la responsabilidad por parte de las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno. Así como el antes citado artículo 2 de las CGCEO.

Del análisis comparativo realizado a la documentación suministrada por la Gerencia de Construcción y Proyectos, y la Oficina de Planificación y Presupuesto, se determinó que existen discrepancias entre la información reflejada en los registros de operaciones presupuestarias y financieras de las 2 dependencias, detalladas de seguida:

- En cuanto al desarrollo habitacional Ciudad Zamora, la Gerencia de Construcción y Proyectos refleja un monto por Bs. 8.065,82 millones, debido a contratos suscritos con diferentes empresas contratistas, lo que arroja una diferencia, determinada por este máximo Organismo Contralor, por Bs. 150,93 millones.
- Con respecto al desarrollo habitacional Alto Verde, según la Gerencia de Construcción y Proyectos, se suscribieron, al 31-12-2006, 45 contratos por un total de Bs. 129.543,03 millones, para una diferencia de Bs. 11.736,61 millones.

Lo antes expuesto, se originó por fallas en el sistema de comunicación entre las unidades involucradas en el seguimiento y control de los recursos mediante los cuales se financian dichas obras, no obstante que el artículo 30 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, establece que como soporte de los sistemas y mecanismos de control interno se debe implantar un sistema de coordinación y comunicación que provea información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades de los organismos, así como, el artículo 32 ejusdem, señala que la

máxima autoridad jerárquica y demás niveles organizativos competentes deberán, entre otros aspectos, establecer controles para los sistemas administrativos, financieros y técnicos, a los fines de asegurar que los datos procesados y la información producida sean consistente, completa y referida al período del que se trate.

La oficina de Planificación y Presupuesto del fondo no cuenta con un sistema que le permita obtener fácil y oportunamente la información necesaria para el control y seguimiento presupuestario de los recursos mediante los cuales se financian las obras de los desarrollos habitacionales en referencia, debido a que se encuentra distribuida en varios reportes, clasificados por el origen presupuestario de los fondos asignados (presupuesto ordinario, créditos adicionales, entre otros), situación que dificulta la toma de decisiones, a los efectos de salvaguardar su patrimonio. Al respecto, el artículo 36 de la LOCGRSNCF en concordancia con el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 5.262 Extraordinario de fecha 11-04-2007), señalan que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, entendiéndose por control interno, tal como lo establece el artículo 35 de la LOCGRSNCF, en correspondencia con el artículo 131 de la LOAFSP, como un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.

A mayo de 2007, no se había transferido al fondo la titularidad de la propiedad de los terrenos en los cuales se ejecutan las obras dirigidas a la conformación del desarrollo habitacional Alto Verde. En tal sentido, la Gerencia de Tierras de FONDUR, comunicó a este máximo Organismo Contralor, que dicho documento no se ha concretado, toda vez que la Procuraduría General de la República está solicitando información relacionada con el caso, por lo que el fondo no es el propietario legal de los terrenos en los cuales

se efectúa la construcción del desarrollo habitacional, lo que incidirá directamente en el proceso de protocolización de los documentos de adquisición de las viviendas a suscribir con beneficiarios, y por ende, el producto de las recuperaciones de la inversión, a través de la venta de dichas soluciones habitacionales, no podrían ser aplicados en los términos previstos en la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Es decir, que las viviendas no cuentan con la formalidad establecida en el artículo 45 de la Ley de Registro Público y del Notariado (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.833 del 22-12-2006), que prevé que el Registro Inmobiliario tiene por objeto la inscripción y anotación de los actos o negocios jurídicos relativos al dominio y demás derechos reales que afecten los bienes inmuebles.

Conclusiones

FONDUR no ha sido diligente ni se ha manejado dentro de los principios de eficiencia, eficacia y economía, en lo que respecta a la consecución de los objetivos y metas que se había planteado para los desarrollos habitacionales Ciudad Zamora y Alto Verde, toda vez que los trabajos relacionados con la construcción de 3.984 viviendas, iniciados entre los años 2000 y 2001, a la fecha del presente informe no han sido culminados, no obstante haber comprometido presupuestariamente durante el período 2000-2006, un monto total por Bs. 126.023,17 millones, situación que ha incidido negativamente en la capacidad de FONDUR para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social, en detrimento de los ciudadanos del estado Miranda que ameritan una vivienda digna, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias, conforme lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Magna.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora de FONDUR, lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la ejecución presupuestaria y control de los contratos suscritos por el fondo para la construcción de los desarrollos habitacionales, a

los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asumió las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que al organismo al que se le confieran sus funciones, corrija las situaciones planteadas, en el sentido de sincerar la totalidad de los recursos que por estos conceptos se han otorgado a las empresas contratistas, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados para satisfacer las necesidades de la colectividad contempladas en el Instrumento Constitucional.

- Elaborar la programación presupuestaria por urbanismos o desarrollos habitacionales, a los efectos de conocer los recursos necesarios para la culminación de los desarrollos habitacionales que el fondo ejecuta.
- Elaborar los correspondientes proyectos definitivos a fin de conocer y programar los recursos y acciones necesarias para la ejecución y/o culminación de los desarrollos habitacionales, que le permita al fondo el control y supervisión efectiva y oportuna de los trabajos y de los recursos aplicados.
- Definir y solventar la situación presentada en el urbanismo Ciudad Zamora, en el cual la Gobernación del estado Miranda dio inicio a la construcción de desarrollo, sin que el Fondo haya otorgado formalmente su consentimiento.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) es un Instituto Autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, creado por Ley publicada en la Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975. En la actualidad se encuentra bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 5.836, Extraordinario de fecha 08-01-2007), mientras dure el proceso de liquidación, toda vez que por medio de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), disposiciones transitorias, derogatorias y final, Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005, se establece la supresión y liquidación de FONDUR, así como la creación de una junta

liquidadora. Tiene como objeto promover, a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional, inmobiliario y el fortalecimiento de la estructura turística, entre otros. Su estructura organizativa está compuesta por las Gerencias de Tierras, Proyectos y Construcción, Comercialización y Finanzas.

En correspondencia con las políticas del estado venezolano, FONDUR desarrolló diversos programas, tales como, el denominado “Programa V: Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, previsto en la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH) y sus Normas de Operación, Gacetas Oficiales Nos 5.392 del 22-10-1999 y N° 37.305 del 17-10-2001, respectivamente, el cual se orientó a la dotación de nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo que puedan absorber el crecimiento de la población urbana y rural de bajos ingresos. Asimismo, dentro de este programa marco se encuentra el Sub-programa “FONDUR 1C”, el cual tiene como objeto otorgar apoyo financiero a las empresas promotoras privadas para la construcción de urbanismo y viviendas, desarrollado con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), rendimientos de la Ley de Política Habitacional (LPH) y el Fondo Mutual Habitacional (FMH), entre otros.

De igual manera, en el marco del desarrollo del mencionado programa, en fecha 04-05-2000, se celebró un convenio interinstitucional entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), FONDUR y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV). Dicho convenio señala que el CONAVI actuaría como organismo planificador, organizador y prestador de la asistencia técnica habitacional, FONDUR sería el órgano ejecutor de las viviendas y el SAFIV a través del FASP, sería el órgano encargado de aprobar y colocar a disposición de FONDUR, los recursos económicos. De igual manera se establece la obligatoriedad de FONDUR de realizar el control y seguimiento de recursos disponibles y comprometidos, a los fines de que sean utilizados de conformidad con los proyectos y contratos establecidos, así como contratar la ejecución de las obras de urbanismo y construcción de las viviendas. Asimismo, el convenio contemplaba la ejecución de 11.748

viviendas, distribuidas de tal manera que para el Estado Apure se estableció un total de 738 viviendas, de las cuales, 195 correspondían a la construcción de la II etapa de la Urbanización “La Trinidad”, Municipio San Fernando del Estado Apure.

En fecha 02-06-2000, FONDUR suscribió un contrato de fideicomiso de administración con la entidad financiera Valencia Entidad de Ahorro y Préstamo C.A., actual Banco Occidental de Descuento, C.A., por un monto de Bs. 1.693,41 millones, para la ejecución de viviendas destinadas a familias de escasos recursos, cuyo ingreso mensual alcanzara la cantidad de 55 unidades tributarias ($55 \times 9.600 = \text{Bs. } 528,00 \text{ mil}$).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a verificar la situación administrativa de los contratos de obras suscritos por FONDUR, para la construcción de la “Urbanización La Trinidad”, ubicada en el Sector La Horqueta del Municipio San Fernando, Estado Apure, así como evaluar la aplicación de los recursos utilizados para su ejecución, conforme a la normativa que rige la materia y el cumplimiento de las cláusulas establecidas en los referidos contratos en el período 2000-2005.

Observaciones relevantes

No se evidenció la aprobación del instrumento normativo denominado “Manual de Fideicomiso, Programa de Apoyo Financiero a Promotores Privados”, no obstante que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades, según lo establece el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997. Asimismo, el artículo 55 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 37.169 del 29-03-2001), establece que se considerará como máxima autoridad jerárquica al órgano ejecutivo a quien corresponda la dirección y administración del organismo o entidad, de acuerdo con el régimen jurídico que le sea aplicable; en caso de que el organismo o ente tenga junta directiva o administradora, serán estos los que

se considerarán máxima autoridad jerárquica, por lo tanto, son los responsables de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, conforme lo establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, a los efectos de salvaguardar sus recursos y lograr el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Lo descrito obedece a que el mencionado Manual, surgió en el marco de los lineamientos proporcionados por la Ley de Política Habitacional y sus Normas de Operación, y debido a las diversas modificaciones que ha sufrido esta Ley y sus Normas, ha generado constantes ajustes y con ello, la imposibilidad de obtener la aprobación definitiva del mismo. Tal situación trae como consecuencia que las actividades llevadas a cabo por FONDUR en materia de apoyo financiero a promotores privados, sean ejecutadas de manera discrecional, toda vez que está haciendo uso de un instrumento normativo, el cual no ha sido formalmente aprobado por las instancias correspondientes.

FONDUR suscribió contrato de fideicomiso de administración con la entidad financiera Valencia Entidad de Ahorro y Préstamo, C.A., actual Banco Occidental de Descuento, por Bs. 1.693,41 millones a los fines de la construcción de urbanismo y 195 unidades de viviendas correspondientes a la “Urbanización La Trinidad”, destinadas a familias de escasos recursos. Las mismas serían adquiridas a través de la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LRSVPH), Gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30-10-2000, y tendrían un costo original de Bs. 9,15 millones por unidad de vivienda. Luego, a través de Resolución N° SG-6-143 de fecha 20-11-2000, se otorgó un incremento al fideicomiso de Bs. 120,00 millones, toda vez que en el proyecto original se subestimaron y omitieron cantidades de obras, las cuales se realizaron para poder cumplir con el mismo, quedando así un nuevo precio de Bs. 9,73 millones por unidad de vivienda. Seguidamente, en virtud de las modificaciones realizadas al presupuesto de la obra, en fecha 15-02-2001, el fiduciario otorgó a la empresa promotora, una ampliación del crédito por Bs.123,74 millones. Posteriormente, se aprobó la cantidad de Bs. 66,55 millones por concepto de ejecución de

obras extras, las cuales fueron canceladas a la empresa promotora, con cargo a las cuotas iniciales aportadas por los adquirentes, sin aumentar el monto del fideicomiso y sin formar parte del crédito a corto plazo, quedando así un precio de venta final de las viviendas de Bs. 11,39 millones.

Lo descrito evidencia variación del costo de las viviendas, toda vez que al comparar el precio de venta inicial Bs. 9,15 millones, en relación con el precio final Bs. 11,39 millones, se obtiene como resultado un porcentaje de incremento en el lapso de un año, equivalente a 24,43%, lo que deja de manifiesto las fallas existentes en la planificación y elaboración del proyecto, con el consecuente incremento en el costo de las viviendas, afectando de esta manera a las familias de escasos recursos, toda vez que tendrían que realizar una mayor erogación para adquirir sus viviendas, lo que no se corresponde con el objeto previsto a través de los programas destinados a tales fines.

En los expedientes suministrados por la Gerencia de Comercialización de FONDUR, relacionados con la construcción de la “Urbanización La Trinidad”, II etapa, no reposa toda la información inherente a los contratos suscritos, a los efectos de evaluar la correcta ejecución de los trabajos, así como los recursos aplicados, en aras de una sana gestión administrativa. Al respecto, el artículo 23 de las NGCI, señala que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización y conservación durante el tiempo establecido legalmente. De igual manera, las máximas autoridades del organismo, adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendio, sustracciones o cualquier otro riesgo. Esta situación obedece a que existen documentos, los cuales no son manejados por esa Gerencia, toda vez que no se contrata obra, sino que se otorga el apoyo financiero a través de la figura de fideicomiso de administración al promotor.

Lo descrito, evidencia fallas en el sistema de control interno que debe ejercer la Gerencia de Comercialización de FONDUR, sobre las operaciones efectuadas para la ejecución del desarrollo habitacional; igualmente limita las

actividades de control que le compete ejercer a los órganos de control fiscal.

El acta de inicio de los trabajos correspondientes a la construcción de la “Urbanización La Trinidad”, fue suscrita en fecha 07-06-2000 y contó inicialmente con un lapso de ejecución de 10 meses, no obstante, fue otorgada una prórroga de 2 meses, toda vez que se produjeron retrasos como consecuencia de la temporada de lluvias, así como en la entrega de equipos relacionados con la planta de tratamiento de aguas negras, quedando suscrita el acta de terminación en fecha 06-06-2001. Sin embargo, a través de la Gerencia de Proyectos y Construcción de FONDUR, en fecha 20-02-2001, se suscribió un contrato con la “Promotora La Trinidad” por Bs. 231,98 millones a los fines de la construcción de la vialidad de acceso a la urbanización.

Al respecto, el artículo 2 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-1996, dispone que forman parte del contrato todos aquellos documentos que determinen y especifiquen la obra a ejecutar, lo cual trae como consecuencia debilidades de control interno vinculadas con la planificación, toda vez que no fue prevista la construcción de la mencionada vialidad, lo que ocasiona incremento de los costos de la referida obra, por cuanto el Fondo debe incurrir en una mayor erogación de recursos, a los fines de satisfacer las necesidades de las personas que habitarían el urbanismo.

Conclusiones

El sistema de control interno de FONDUR presenta fallas en su implementación, en virtud de que el “Manual de Fideicomiso, Programa de Apoyo Financiero a Promotores Privados”, no se encuentra formalmente aprobado por las máximas autoridades, generando discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por los funcionarios de las distintas gerencias involucradas en la ejecución del referido programa, aunado a que en los expedientes relacionados con la ejecución de la obra, no reposa toda la información inherente a los contratos suscritos, a los efectos de evaluar la correcta ejecución de los

trabajos, así como los recursos aplicados, en aras de una sana gestión administrativa.

Por otra parte, el fondo presenta fallas relativas a la planificación y elaboración del proyecto, por cuanto se realizaron aumentos en el presupuesto de las obras y se suscribieron contratos adicionales con el objeto de construir la vialidad de acceso a la urbanización, generando incremento en el costo de las viviendas, en detrimento del beneficio de las familias de escasos recursos.

Recomendaciones

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con el control de los contratos suscritos por ese Fondo, para la ejecución de los desarrollos habitacionales, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en el presente Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con las metas previstas, con el objeto de lograr un adecuado manejo de los recursos asignados.
- Exhortar a la Gerencia de Comercialización de FONDUR a efectuar un control efectivo y una correcta conformación de los expedientes relativos a la construcción de los desarrollos habitacionales, a los fines de garantizar su correcto traslado a la Institución que asuma las obligaciones, para lograr la continuidad y/o culminación de los referidos proyectos.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

FONDUR surge de acuerdo con la “Ley que Crea al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano” (Gaceta Oficial N° 30.790 del 09-09-75), creado como Instituto Autónomo con personalidad jurídica y cuenta con un patrimonio propio de Bs. 2.000,00 millones, independiente del Tesoro Nacional. Inicialmente fue adscrito al entonces

Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), actual Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, por Decreto N° 5103, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, aprobado en fecha 28-12-2006 (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.836 de fecha 08-01-2007). Actualmente, está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat según lo establecido en la precitada Gaceta Oficial. La Asamblea Nacional, a través de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, estableció en el Título VII, Capítulo I, Disposición Primera, que el Ejecutivo Nacional debía presentar en un lapso no mayor de 90 días continuos, el proyecto de ley especial de supresión y liquidación del Fondo.

Antes de la promulgación de la Ley de Subsistema y Política Habitacional que da inicio a la liquidación de la Institución, FONDUR tenía como política atender el Programa de Apoyo Financiero a través de los recursos de la Ley de Subsistema y Política Habitacional y por medio de Programas Especiales, en los cuales participan organismos del sector público con recursos diferentes a los asignados por la Ley y su era ser el intermediario entre el Estado y la población para actuar en el sector vivienda, en las áreas de financiamiento, promoción, ejecución y adjudicación. La visión era la de convertirse en una organización pública del sector vivienda, caracterizada internamente por la sinergia organizacional, orientada a consolidar desarrollos enmarcados dentro del concepto de hábitat productivo y desarrollo endógeno, por ello, en fecha 15-11-1996, se suscribió un contrato de fideicomiso entre FONDUR (Fideicomitente) y Fondo Común Entidad y Ahorro y Préstamo (Fiduciario) actual Banco Fondo Común (BFC), Banco Universal, el cual fue autenticado ante la Notaría Pública Undécima de Caracas del Municipio Libertador en la misma fecha, para dar apoyo financiero a la empresa contratista (Promotora) por la cantidad de Bs. 436,71 millones, destinada para la construcción de 160 viviendas dotadas de los servicios básicos de urbanismo, calificadas dentro del área de Asistencia I, prevista en la Ley de Política Habitacional y sus Normas de Operación, correspondiente al proyecto denominado urbanización “Brisas de Pedregales” ubicado en las Cabrerías Municipio Marcano del Estado Nueva Esparta.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación del expediente relacionado con el contrato de fideicomiso de administración, suscrito por FONDUR y Fondo Común Entidad de Ahorro y Préstamo, actual Banco Fondo Común (BFC), Banco Universal, para la construcción de la urbanización “Brisas de Pedregales”, ubicada en el Municipio Marcano del Estado Nueva Esparta, así como, los recursos financieros utilizados en su ejecución, durante los ejercicios fiscales 1996 al 2005, a los fines de verificar que se ajusten a las disposiciones legales y sublegales aplicables. Para tales fines, se fijaron los siguientes objetivos específicos: verificar que el contrato de fideicomiso suscrito por FONDUR, para la construcción de la Urbanización se han ejecutado conforme la normativa que rige la materia, así como, las cláusulas establecidas en el referido contrato, determinar que los recursos financieros destinados a la ejecución de la urbanización han sido utilizado para tal fin, igualmente verificar “in situ” la situación física de las obras contempladas en los contratos.

Observaciones relevantes

En la fecha que se suscribió el contrato de fideicomiso (15-11-1996), para la construcción de la urbanización “Brisas de Pedregales”, FONDUR contaba con un “Manual de Normas y Procedimientos de Otorgamiento y Control de Contratos de Fideicomiso”, el cual no estaba aprobado por la máxima autoridad del fondo, debido a los constantes ajustes del Manual de Fideicomiso, en el marco de los lineamientos proporcionados, principalmente por la Ley de Política Habitacional y sus Normas de Operación. Inobservando las Normas Específicas de Control Interno, correspondientes a las Normas de Control Interno para los Entes de la Administración Pública Descentralizada (NCIEAD), Gaceta Oficial N° 33.214 del 02-05-85, que establecían que todo lo relacionado con los manuales técnicos y de procedimientos, deben estar aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Trayendo como consecuencia, que el Fondo haya utilizado un manual que no cumplía con los requerimientos formales de aprobación, y por tanto, el manejo del contrato de fideicomiso quedó a discreción de

los funcionarios afectando la actividad de la administración pública que debe desarrollarse según principios de economía, celeridad, eficacia y transparencia.

El expediente del Contrato de Fideicomiso, suscrito entre FONDUR y Fondo Común Entidad de Ahorro y Préstamo, actual BFC, Banco Universal, que reposa en el Archivo General de la Nación, no contiene la información necesaria, por cuanto faltan documentos indispensables de la obra Brisas de Pedregales, tales como: actas de Aceptación Provisional y de Recepción Definitiva, Contrato de Inspección suscrito entre la Entidad Bancaria y la Ingeniero Inspector designada por FONDUR, permiso de habitabilidad, entre otros, que permitan conocer la situación del contrato y que demuestre la conformidad por parte de FONDUR de la correcta ejecución de los trabajos, pese a que la obra fue culminada en el año 1998. Situación que evidencia debilidades en el seguimiento y control que dicho Fondo debe llevar en relación con los expedientes que pertenecen a sus archivos y que fue enviado al Archivo General de la Nación, según consta en el Oficio N° 1.410 de fecha 28-07-2006, firmado por el Presidente de la Junta Liquidadora de FONDUR. No obstante lo indicado en artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001; en concordancia con el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, disponen que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente. Situación que limitó a esta Contraloría General, el análisis administrativo y técnico del referido contrato por cuanto se fundamentó en el expediente que reposa en la División de Fideicomiso adscrita a la Gerencia de Finanzas, que contiene exclusivamente el rendimiento del fideicomiso; y no permite un control eficaz al no poder verificar si el fondo cumplió con las normativas legales y sublegales establecidas en este tipo de Contrato de Fideicomiso Administrativo firmados con los entes financieros.

De la inspección física practicada a la Urbanización “Brisas de Pedregales”, el 29-08-2006, se determinó que las viviendas adjudicadas se entregaron sin contar con

los servicios esenciales de habitabilidad, es decir, falta de acabados en pisos y paredes, así como, techos sin impermeabilización exterior insuficiencia de drenajes de aguas de lluvias, carencia de carpeta asfáltica, situación motivada a la falta de una efectiva supervisión por parte del responsable por la correcta ejecución de los trabajos, no obstante que los artículos 45 y 94 del Decreto 1.417 de las Normas Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CG-CEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, establecen las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector, entre las cuales destaca la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución; la obligación de informar mensualmente las anomalías que observe durante la ejecución de las obras y la responsabilidad que tiene el contratista y el ente contratante por la buena ejecución de las obras. Lo que redundó en el consecuente deterioro de los elementos que conforman el Urbanismo, evidenciándose la necesidad de realizar un mantenimiento correctivo a las referidas obras, con recursos adicionales en detrimento del patrimonio del Estado, sin cumplir con el fin último previsto en la Ley de Política Habitacional (LPH), (Gaceta Oficial N° 4.659 Extraordinario del 15-12-93), vigente para el período evaluado, el cual es dotar de viviendas dignas a las comunidades.

El sistema de recolección y tratamiento de aguas servidas conformado por un pozo séptico y cuatro sumideros, ubicados hacia el extremo Nor-Oeste del terreno de la Urbanización “Brisas de Pedregales” colapsó, motivado a que no se le dio al sistema de recolección de aguas servidas el adecuado mantenimiento que este tipo de sistema demanda, no obstante lo establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) Gaceta Oficial N° 33.868 del 16-12-87, que indica: “Los desarrollos de Urbanismo Progresivo estarán orientados a: 1) Garantizar condiciones de salubridad y habitabilidad”. Esta situación trajo como consecuencia un grave problema de salubridad en la población, que afectó las áreas adyacentes del Urbanismo, generando olores nauseabundos, contaminación y la posterior clausura del sistema de recolección de aguas servidas.

No se evidenció la construcción del Preescolar en la Urbanización Brisas de Pedregales, previsto en la cláusula

octava del contrato de fideicomiso, donde se establece que: “El Promotor se comprometerá a construir un inmueble de uso Preescolar, en el terreno de su propiedad (...). Así como, lo establecido en el Capítulo IV, De los Desarrollos de Urbanismos Progresivos, artículo 7 de la LOOU, referido a que “en los Urbanismos progresivos se seguirá un proceso continuo de construcción hasta completar la infraestructura y los equipamientos que establezcan las normas”. Es de indicar que el costo del mencionado inmueble, de acuerdo con lo establecido en el “Resumen de Presupuesto de Obra”, de fecha 18-09-1996, era por Bs. 9,08 millones y estaba previsto en las obras de Urbanismo, evidenciándose que los trabajos fueron pagados en su totalidad como obras de Urbanismo, toda vez que no se reflejó en el cuadro de las operaciones del contrato de fideicomiso suministrado por la Oficina de Fideicomiso, disminuciones en las partidas relacionadas con el Preescolar, que demostraran lo contrario, debido a que el Fondo no aplicó los mecanismos de control que le permitiera salvaguardar los recursos transferidos al fondo fideicometido. La situación descrita no satisface las necesidades de la colectividad al no tener un equipamiento completo con los servicios necesarios para su ocupación.

De las 160 viviendas unifamiliares construidas, se constató “in situ” que 10 viviendas se encontraban en estado de abandono y con fallas de construcción, tales como: filtraciones en losa de techo, insuficiencia de impermeabilización en techos, grietas y humedad en paredes, ausencia de acabados internos en paredes, sin medidores de agua y electricidad, debido a vicios ocultos en su construcción, es decir, la contratista incurrió en la construcción defectuosa de la urbanización y las viviendas, sin embargo, el acta de terminación fue suscrita en fecha 09-12-1997, sin que las mismas estuvieran completamente terminadas. Al respecto, el artículo 99 de la LOOU, establece la responsabilidad del Ingeniero, Arquitecto, Urbanista y del empresario constructor frente al contratante de una obra, prevista en el artículo 1.637 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982), el cual señala: “Si en el curso de 10 años, a contar desde el día en que se ha terminado la construcción de un edificio o de otra obra importante o considerable, una u otra se arruinan en todo o en parte por defecto de fabricación (...) el ingeniero, arquitecto y el empresario son responsables”. Y el artículo 74 de las CGCEO,

referido a la responsabilidad del contratista. Tal situación incide en el continuo deterioro de las obras ejecutadas, así como pérdidas irreparables en la inversión realizada.

Conclusiones

FONDUR no ejerció un adecuado control y seguimiento del contrato suscrito para la construcción de la Urbanización “Brisas de Pedregales”, evidenciándose debilidades vinculadas al sistema de control interno, toda vez que no existe Manual de Normas y Procedimientos debidamente aprobados por la máxima autoridad del Fondo, aplicable al otorgamiento y control de contratos de fideicomiso. Asimismo, el expediente de la obra que reposa en el Archivo General de la Nación, no contiene la información que permitan conocer la situación del contrato y ejecución de los trabajos.

El Fondo no ejerció las medidas necesarias para garantizar que los recursos que le fueron asignados para la ejecución de la obra antes referida, fueran utilizados correctamente, por cuanto no creó los dispositivos de control que permitiera salvaguardar los dineros transferidos al fondo fideicometido, en detrimento del patrimonio del Estado, en virtud que no ordenó lo conducente para la paralización de los trabajos, vistas las irregularidades presentadas en la ejecución de la obra, que conllevó al abandono de 10 viviendas, sin que se evidenciara la aplicación de las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar. Igualmente, la promotora no construyó el preescolar previsto en los contratos suscritos a tales efectos, sin embargo, fue totalmente pagado en detrimento del patrimonio de la nación.

Recomendaciones

La Junta Liquidadora de FONDUR deberá:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control del Contrato de Fideicomiso de Administración suscrito por ese Fondo para la ejecución del Desarrollo Habitacional en la Urbanización “Brisas de Pedregales”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido

de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

- Agilizar en un lapso perentorio, las acciones tendientes a contactar a las familias beneficiarias de los créditos, a objeto de coordinar esfuerzos para solventar la situación de las viviendas abandonadas, construidas por la empresa contratista, en virtud del déficit habitacional existente para satisfacer la demanda de las familias necesitadas que no poseen vivienda propia, así mismo implementar controles en lo que respecta a la ejecución de las obras que garanticen la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo.
- Instar al Ingeniero Inspector para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas en el cuerpo de este Informe, el cual deberá ser remitido a este Organismo contralor, en el lapso de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) es un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, creado por ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975) adscrito al Ministerio de Hacienda. Actualmente, está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 5.103 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

El objeto de FONDUR es promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional, entre otros; además, está autorizado para hacer depósitos a plazo en las empresas y entidades financieras encargadas del financiamiento de

la actividad inmobiliaria; invertir en valores de renta fija con garantía hipotecaria, tales como cédulas hipotecarias, bonos financieros con garantía hipotecaria y cualquier otro documento hipotecario negociable. De igual manera, FONDUR está facultado para otorgar créditos a constructores, urbanizadores y promotores de la actividad inmobiliaria, en condiciones de plazo e interés más favorable que los prevalientes en el mercado, cuando se destinen a la ampliación de la estructura habitacional de interés social.

La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005), establece en el Título VII “Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final”, que en un lapso no mayor de 90 días continuos, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes especiales de la supresión y liquidación de FONDUR, así como la creación de una Junta Liquidadora, en consecuencia, mediante Resolución N° 003 (Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005), es nombrada una Junta Liquidadora para que asuma la dirección de FONDUR, cesando de esta manera las funciones de la Junta Administradora.

Con el objeto de proporcionar un marco jurídico conceptual que regulara la metodología e implantación de la puesta en marcha del Programa V, correspondiente al Plan Nacional de Vivienda 1999-2004, en fecha 04-05-2000, se firmó el Convenio Interinstitucional entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), FONDUR y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), el cual establece la consecución de las acciones necesarias para lograr la ejecución de 11.748 viviendas, según programación de viviendas estimadas por FONDUR durante el año 2000, dentro de las cuales se encuentran la urbanización “Los Tapiales”, ubicado en el estado Monagas. A tales efectos, FONDUR suscribió diversos contratos con el objeto de la construcción de la referida urbanización.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción, relacionados con los contratos de obras suscritos por

el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) para la construcción de la Urbanización “Simón Bolívar, antiguo Tapiales II”, ubicado en el estado Monagas, durante los años 2000 al 2005. En tal sentido, se evaluaron 3 contratos, equivalente a 100% del total suministrado, así como, la verificación in situ de la situación física de las referidas obras.

Observaciones relevantes

La información no está debidamente resguardada y los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyecto y Construcción, contienen información incompleta, sin un orden cronológico que facilite su oportuna localización, no evidenciándose los documentos tales como cuadros de cierres y actas de Recepción Provisional y Definitiva, no obstante lo establecido en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con el artículo 23 literal a) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, disponen que “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente”. Debido a fallas en el seguimiento y control que FONDUR debe llevar en relación con los expedientes que pertenecen a sus archivos, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Proyectos y Construcción de dicho fondo. Situación que limitó el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República, dada la dificultad en la localización oportuna de los documentos relacionados con la obra en cuestión, para su respectivo análisis.

No se evidenció permiso de habitabilidad de la urbanización “Los Tapiales II”, suscrito por la Dirección de Ingeniería Municipal del Estado Monagas, que demostrara que la obra se ejecutó de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes previstas en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-1987, Capítulo IV, referido a los

Trámites Administrativos a la Terminación de la Obra: “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes (...)”. Situación debida a debilidades en el seguimiento y control por parte de FONDUR para darle cumplimiento a las normas técnicas que rigen la materia y la importancia de que estos documentos sean tramitados en la ejecución de los trabajos, a los efectos de velar que los recursos entregados al fondo se hubieren administrado de forma adecuada. En consecuencia FONDUR, procedió a la entrega de viviendas sin el correspondiente permiso de habitabilidad aprobado por la Ingeniería Municipal, requisito indispensable para efectuar la venta y protocolización de las mismas.

No se evidenció el acto motivado dispuesto en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones, correspondiente a 3 contratos suscritos por el fondo para ejecutar las obras correspondientes a la urbanización “Los Tapiales”, a través del procedimiento de adjudicación directa, ni punto de cuenta aprobando las referidas contrataciones, que justificara dicho procedimiento. Motivado a que se obviaron los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones. No obstante, que el artículo 23 de las NGCI establece que “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa”, es decir, se realizaron contrataciones al margen de lo establecido en la Ley de Licitaciones en sus artículos 87 y 88 referidos al procedimiento a seguir por adjudicación directa. Limitando los procedimientos atinentes a la contratación de las obras y selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, establecido en la referida ley.

De la inspección física practicada a la urbanización “Los Tapiales II”, se observó ausencia de pendientes que permitan la escorrentía de las aguas de lluvias estancadas detrás de las viviendas de la referida urbanización. Situación debida a que la empresa contratista no ejecutó a cabalidad

los trabajos correspondientes previstos en los contratos suscritos a tales efectos, no obstante lo establecido en el artículo 45, literales “d” e “i” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996, referidos a la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista, para asegurarse de la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, además de informar al ente contratante mensualmente las anomalías que observe durante la ejecución de las obras. Tal situación trajo como consecuencia el continuo deterioro de los elementos que conforman el urbanismo, ocasionado por el estancamiento permanente de las aguas de lluvias detrás de las viviendas y que éstas no sean entregadas en los lapsos previstos.

No se evidenciaron los planos y documentos contentivos de las modificaciones realizadas a la urbanización “Los Tapiales II”, referidos a la reubicación de la planta eléctrica, que excluyó 40 viviendas del proyecto original de la citada urbanización. Motivado a debilidades en el seguimiento y control que debió realizar el fondo. Sin considerar lo previsto en el Capítulo VI, artículo 32 de las CGCEO, referidas a las Modificaciones de la Obra, el cual señala que los cambios o modificaciones que estime el ente contratante deberán ser notificados a los garantes; así como, lo indicado en la Cláusula Trigésima Octava de las Condiciones Generales de Contratación de Estudios y Proyectos (CGCEP), Gaceta Oficial N° 30.785 del 03-09-75, referida a la Modificación de los Proyectos que efectúe el contratante durante la ejecución de las obras. En el caso de que “El Ministerio” considere necesario que se efectúen modificaciones al proyecto durante la ejecución de las obras, lo notificará a “El Consultor” a fin de que éste formule las recomendaciones que estime pertinentes”. Tal situación trae como consecuencia que el Ingeniero Inspector no pueda constatar si las obras se adecuaron a los planos, a las especificaciones particulares del presupuesto original o a sus modificaciones, según lo establece el artículo 45, literal d, de las referidas CGCEO.

Atraso en la ejecución de los trabajos correspondientes al contrato, cuyo objeto es “Obras de Urbanismo para 250 parcelas y Construcción de 220 Unidades de Viviendas en

la urbanización Los Tapiales”, por Bs. 15.540,25 millones. Situación debida a que a la fecha de la inspección (24-10-2006), se había ejecutado 60% del monto del contrato, sin evidenciarse justificación alguna. No obstante, el artículo 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LO-CGRSNCF), Gaceta N° 37.347 del 17-12-2001, establecen que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, políticas y normas, para salvaguardar sus recursos, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones (...). Los artículos 40 y 41 de las CGCEO, establecen que el ente contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que realice el contratista, dentro de las atribuciones establecidas en el artículo 45 literales “d” e “i” de las CGCEO. Lo que trajo como consecuencia diferimientos en los lapsos de ejecución y terminación de las obras que conforman el desarrollo habitacional, lo cual influye en la consecución oportuna de las metas físicas programadas, con el consecuente incremento de los precios, en detrimento del patrimonio del fondo, toda vez que se comprometieron recursos por Bs. 27.524,25 millones, sin lograr el fin último para el cual se suscribieron los respectivos contratos, el cual es la satisfacción de la demanda habitacional a la clase más necesitada.

Conclusiones

Se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno de FONDUR, relacionadas principalmente con el inadecuado resguardo de los expedientes de los contratos suscritos para la construcción de la urbanización “Simón Bolívar, antiguo Tapiales II”, en el estado Monagas y con el contenido de la información. Por otra parte, FONDUR contrató empresas para la ejecución de las obras relacionadas con la ejecución de la urbanización Los Tapiales II, sin efectuar el correspondiente procedimiento establecido en la Ley de Licitaciones, a los efectos de cumplir con los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, y así salvaguardar el patrimonio de la institución. Asimismo, el fondo no ha sido diligente ni ha ejercido a cabalidad las acciones necesarias, para implementar las medidas necesarias ante cualquier desviación de la planificación, que justificara las modificaciones realizadas en el proyecto referido a la reubi-

cación de la planta eléctrica que excluyó 40 viviendas del proyecto original de la urbanización Los Tapiales II, estado Monagas, reduciendo las metas y objetivos establecidos, en detrimento del patrimonio del Estado.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora de FONDUR lo siguiente:

- Agilizar en un lapso perentorio, las acciones tendientes a cumplir los cronogramas de ejecución presentados por las empresas contratistas en las diferentes etapas del desarrollo habitacional “Los Tapiales”, para culminar las viviendas y proceder a adjudicar a las familias beneficiarias, y contribuir a la disminución del déficit habitacional, para satisfacer la demanda de las familias necesitadas que no poseen vivienda propia e implementar controles en lo que respecta a la ejecución de las obras que garanticen la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo.
- Instar al Ingeniero Inspector del desarrollo habitacional “Los Tapiales II”, en el estado Monagas, para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas.
- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en los contratos suscritos por ese fondo para la ejecución del desarrollo habitacional en la urbanización “Los Tapiales II”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asume las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones presentadas, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) es un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía

funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, creado por ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975), adscrito al Ministerio de Hacienda. Actualmente, está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 5.103 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

El objeto de FONDUR es promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional, entre otros; además, está autorizado para hacer depósitos a plazo en las empresas y entidades financieras encargadas del financiamiento de la actividad inmobiliaria; invertir en valores de renta fija con garantía hipotecaria, tales como cédulas hipotecarias, bonos financieros con garantía hipotecaria y cualquier otro documento hipotecario negociable. De igual manera, FONDUR está facultado para otorgar créditos a constructores, urbanizadores y promotores de la actividad inmobiliaria, en condiciones de plazo e interés más favorable que los prevalentes en el mercado, cuando se destinen a la ampliación de la estructura habitacional de interés social.

La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005), establece en el Título VII, “Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final”, que en un lapso no mayor de 90 días continuos, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes especiales de la supresión y liquidación de FONDUR, así como la creación de una Junta Liquidadora, en consecuencia, mediante Resolución N° 003 (Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005), es nombrada una Junta Liquidadora para que asuma la dirección de FONDUR, cesando de esta manera las funciones de la Junta Administradora.

Con el objeto de proporcionar un marco jurídico conceptual que regulara la metodología e implantación de la puesta en marcha del Programa V, correspondiente al Plan Nacional de Vivienda 1999-2004, en fecha 04-05-2000, se firmó el Convenio Interinstitucional entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), FONDUR y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), el cual establece la consecución de las acciones necesarias

para lograr la ejecución de 11.748 viviendas, según programación de viviendas estimadas por FONDUR durante el año 2000, dentro de las cuales se encuentra la urbanización “Altos del Sol Amada”, ubicado en el estado Zulia. A tales efectos, FONDUR suscribió diversos contratos con el objeto de la construcción de la referida urbanización.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción, relacionados con los contratos de obras suscritos por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) para la construcción de la urbanización “Altos del Sol Amada”, ubicada en el estado Zulia, durante los años 2000 al 2005. En tal sentido, se evaluaron 10 contratos, equivalente a 100% del total suministrado, así como, la verificación in situ de la situación física de las referidas obras.

Observaciones relevantes

La información no está debidamente resguardada y los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción, contienen información incompleta, sin un orden cronológico que facilite su oportuna localización, no evidenciándose los documentos tales como valuaciones, prórrogas, cuadros de cierres y actas de Terminación, Recepción Provisional y Definitiva, no obstante lo establecido en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con el artículo 23 literal a) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta N° 36.229 del 17-06-1997, disponen que “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente”. Debido a fallas en el seguimiento y control que FONDUR debe llevar en relación con los expedientes que pertenecen a sus archivos, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Proyectos y Construcción de dicho fondo. Situación que limitó el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República, dada la dificultad en la localización

oportuna de los documentos relacionados con la obra en cuestión, para su respectivo análisis.

No se evidenció permiso de habitabilidad de la urbanización “Altos del Sol Amada”, Etapas I y II, suscrito por la Dirección de Ingeniería Municipal del Estado Zulia, que demostrara que la obra se ejecutó de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes previstas en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-1987, Capítulo IV, referido a los Trámites Administrativos a la Terminación de la Obra: “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes (...)”. Situación debida a debilidades en el seguimiento y control por parte de FONDUR para darle cumplimiento a las normas técnicas que rigen la materia y la importancia de que estos documentos sean tramitados en la ejecución de los trabajos, a los efectos de velar que los recursos entregados al fondo se hubieren administrado de forma adecuada. En consecuencia, FONDUR procedió a la entrega de viviendas sin el correspondiente permiso de habitabilidad aprobado por la Ingeniería Municipal, requisito indispensable para efectuar la venta y protocolización de las mismas.

No se evidenció el acto motivado dispuesto en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones, correspondiente a 5 contratos suscritos por el fondo para ejecutar las obras correspondientes a la urbanización “Altos del Sol Amada”, a través del procedimiento de adjudicación directa, ni punto de cuenta aprobando las referidas contrataciones, que justificara dicho procedimiento. Motivado a que se obviaron los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones. No obstante, que el artículo 23 de las NGCI establece que “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa”, es decir, se realizaron contrataciones al margen de lo establecido en la Ley de Licitaciones en sus artículos 87 y 88 referidos al procedimiento a seguir por adjudicación directa. Limi-

tando los procedimientos atinentes a la contratación de las obras y selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, establecido en la referida ley.

Un contrato cuyo objeto original era la “Construcción de obras de urbanismo para 900 unidades de viviendas, construcción de 350 viviendas nivel II de 95 m² y 550 viviendas nivel I, Urb. Plaza Residencial Altos del Sol Amada, II Etapa”, por Bs. 15.219,44 millones, FONDUR aprobó el cambio del objeto a “Terminación de 250 viviendas de 75 m² en el Desarrollo Habitacional “Altos del Sol Amada”, Etapa II en Maracaibo, Edo. Zulia”, por Bs. 9,22 millones, luego de transcurridos 2 años y 2 meses de la firma del contrato inicial, motivado a que las obras fueron afectadas por una reducción de metas físicas, que incidió en el monto original del contrato, sin evidenciarse los documentos técnicos que justificaran tales modificaciones, no obstante que el artículo 4 de la Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996, dispone que: “En caso de que esos acuerdos o convenios contengan una modificación sustancial del documento principal o de la obra a ejecutarse, deberán cumplirse, previamente, los mismos requisitos y trámites que el Ente Contratante exige para la celebración de contratos de obra”. Asimismo, lo indicado en el Título II, Capítulo III, artículo 12, la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, referido a que la planificación debe ser perfectible, para ello debe evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y simultáneamente, incorporar los ajustes necesarios, así como lo señalado en el artículo 16 de las NGCI, que se refiere que la planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica. Tal situación refleja debilidad en la aplicación de las pruebas de cumplimiento y en la adopción de medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de la planificación.

De la inspección física practicada a la urbanización “Altos del Sol Amada” se observó atraso en la construcción de aceras, brocales y pavimento asfáltico, correspondiente

a las obras de la Etapa III, previstas en un contrato por Bs. 11.385,04 millones, la obra no se ha concluido, sin evidenciarse en el expediente solicitud de prórroga vigente alguna. Situación que deja de manifiesto debilidades en el seguimiento y control que debió realizar el fondo en la ejecución de los trabajos, a los efectos de velar que los plazos establecidos en el cronograma de ejecución se cumplieran a cabalidad no obstante que los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, establecen que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, políticas y normas, para salvaguardar sus recursos, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, entre otros fines y que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno. Asimismo, los artículos 40 y 41 de las CGCEO, establecen que el ente contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que realice el contratista, dentro de las atribuciones establecidas en el artículo 45 literales “d” e “i” de las CGCEO, está la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista, para asegurarse de la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, además de informar al ente contratante mensualmente las anomalías que observe durante la ejecución de las obras. Tal situación trae como consecuencia diferimientos en los lapsos de ejecución y terminación de las obras que conforman el desarrollo habitacional, lo cual influye en la consecución oportuna de las metas físicas programadas, con el consecuente incremento de los precios, en detrimento del patrimonio del fondo y por ende del Estado venezolano.

No se evidenció que una empresa contratista ejecutó las obras previstas en el contrato suscrito con FONDUR en fecha 28-02-2001, por Bs. 81,23 millones, referidas a la construcción del boulevard y parque infantil, en la urbanización Altos del Sol Amada, por cuanto no se aplicó los mecanismos de control que le permitiera salvaguardar los recursos para concluir lo previsto en el contrato de obra, no evidenciándose la documentación referida a la carátula del contrato, actas de inicio, paralización, terminación valuaciones pagadas, Fianzas de Anticipo

y Fiel Cumplimiento, cuadro de cierre, que demostraran la ejecución de la precitada obra. No obstante, lo establecido en el Capítulo IV, De los Desarrollos de Urbanismos Progresivos, artículo 7 de la LOOU, referido a que “en los Urbanismos progresivos se seguirá un proceso continuo de construcción hasta completar la infraestructura y los equipamientos que establezcan las normas”. Es decir, que el fondo no veló porque los recursos que le fueron asignados para la ejecución de la obra antes referida, fueran utilizados correctamente, trayendo como consecuencia que la urbanización, carezca de la infraestructura y los equipamientos requeridos.

Las viviendas que conforman la I Etapa de la urbanización “Altos del Sol Amada”, presentan fallas de calidad como grietas en paredes. Situación debida a la falta de supervisión oportuna y adecuada, por parte de FONDUR para exigir a la empresa contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continúa, no obstante lo establecido en los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF, antes mencionados. Asimismo, los artículos 40, 41 y 45 literales “d” e “i” de las CGCEO. Las situaciones expuestas significan pérdidas irreparables de la inversión realizada, con el consecuente incremento en los costos de la obra, en detrimento del patrimonio de FONDUR. De igual manera, el incumplimiento del Ingeniero Inspector de las atribuciones establecidas en las precitadas CGCEO.

Conclusiones

Se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno de FONDUR, relacionadas principalmente con el inadecuado resguardo de los expedientes de los contratos suscritos para la construcción de la urbanización “Altos del Sol Amada”, en el estado Zulia y con el contenido de la información. Adicionalmente, FONDUR contrató empresas para la ejecución de las obras relacionadas con la ejecución de dicha urbanización, sin efectuar el procedimiento establecido en la Ley de Licitaciones, a los efectos de cumplir con los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, y así salvaguardar el patrimonio de la Institución. De igual manera, el ingeniero Inspector designado por FONDUR, no

cumplió con las atribuciones establecidas en las CGCEO, en el sentido de mantener informado al fondo sobre las situaciones presentadas durante la ejecución de la urbanización y exigir a la empresa contratista el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora de FONDUR lo siguiente:

- Agilizar en un lapso perentorio, las acciones tendientes a cumplir los cronogramas de ejecución presentados por las empresas contratistas en las diferentes etapas del desarrollo habitacional “Altos del Sol Amada”, para culminar las viviendas y proceder a adjudicar a las familias beneficiarias, y contribuir a la disminución del déficit habitacional, para satisfacer la demanda de las familias necesitadas que no poseen vivienda propia e implementar controles en lo que respecta a la ejecución de las obras que garanticen la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo.
- Instar al Ingeniero Inspector del desarrollo habitacional “Altos del Sol Amada”, en el estado Zulia, para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas.
- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en los contratos suscritos por ese fondo para la ejecución de la urbanización “Altos del Sol Amada”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asume las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) es un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía

funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, creado por ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975), adscrito al Ministerio de Hacienda. Actualmente, está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 5103 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

El objeto de FONDUR es promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, el desarrollo habitacional, entre otros; además, está autorizado para hacer depósitos a plazo en las empresas y entidades financieras encargadas del financiamiento de la actividad inmobiliaria; invertir en valores de renta fija con garantía hipotecaria, tales como cédulas hipotecarias, bonos financieros con garantía hipotecaria y cualquier otro documento hipotecario negociable. De igual manera, FONDUR está facultado para otorgar créditos a constructores, urbanizadores y promotores de la actividad inmobiliaria, en condiciones de plazo e interés más favorable que los prevalientes en el mercado, cuando se destinen a la ampliación de la estructura habitacional de interés social.

La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005), establece en el Título VII “Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Final”, que en un lapso no mayor de 90 días continuos, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes especiales de la supresión y liquidación de FONDUR, así como la creación de una Junta Liquidadora, en consecuencia, mediante Resolución N° 003 (Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005), es nombrada dicha junta.

Con el objeto de proporcionar un marco jurídico conceptual que regulara la metodología e implantación de la puesta en marcha del Programa V, correspondiente al Plan Nacional de Vivienda 1999-2004, en fecha 04-05-2000, se firmó el Convenio Interinstitucional entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), FONDUR y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), el cual establece la consecución de las acciones necesarias para lograr la ejecución de 11.748 viviendas, según progra-

mación de viviendas estimadas por FONDUR durante el año 2000, dentro de las cuales se encuentran la urbanización “Brisas del Golfo”, ubicado en el estado Sucre. A tales efectos, FONDUR suscribió diversos contratos con el objeto de la construcción de la referida urbanización.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción, relacionados con los contratos de obras suscritos por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) para la construcción de la urbanización “Brisas del Golfo”, ubicada en el estado Sucre, durante los años 2000 al 2005. En tal sentido, de un universo de 24 contratos, se evaluó una muestra de 13 contratos, equivalente a 54,16% del total suministrado, así como, la verificación in situ de la situación física de las referidas obras.

Observaciones relevantes

La información no está debidamente resguardada y los expedientes suministrados por la Gerencia de Proyecto y Construcción, contienen información incompleta, sin un orden cronológico que facilite su oportuna localización, no evidenciándose los documentos tales como cuadros de cierres y actas de Recepción Provisional y Definitiva, informes técnicos que justifique la rescisión de los contratos, no obstante lo establecido en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con el artículo 23 literal a) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta N° 36.229 del 17-06-1997, disponen que “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente”. Debido a fallas en el seguimiento y control que FONDUR debe llevar en relación con los expedientes que pertenecen a sus archivos a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Proyectos y Construcción de dicho fondo. Situación que limitó el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría

General de la República, dada la dificultad en la localización oportuna de los documentos relacionados con la obra en cuestión, para su respectivo análisis.

No se evidenció permiso de habitabilidad de la urbanización “Brisas del Golfo”, Etapa I, suscrito por la Dirección de Ingeniería Municipal del Estado Sucre, que demostrara que la obra se ejecutó de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes previstas en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-1987, Capítulo IV, referido a los Trámites Administrativos a la Terminación de la Obra: “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes (...)”. Situación debida a debilidades en el seguimiento y control por parte de FONDUR para darle cumplimiento a las normas técnicas que rigen la materia y la importancia de que estos documentos sean tramitados en la ejecución de los trabajos, a los efectos de velar que los recursos entregados al fondo se hubieren administrado de forma adecuada. En consecuencia FONDUR, procedió a la entrega de viviendas sin el correspondiente permiso de habitabilidad aprobado por la Ingeniería Municipal, requisito indispensable para efectuar la venta y protocolización de las mismas.

8 contratos suscritos con las empresas contratistas, cuyo monto total asciende a Bs. 11.164,99 millones, fueron rescindidos por FONDUR, entre los meses de septiembre y octubre de 2005, debido a que las obras se encontraban paralizadas desde los años 2002 y 2003, incumpliendo las empresas contratistas en la ejecución de las obras y paralización de manera injustificada los trabajos por más de 3 años. No obstante lo indicado en el artículo 116, literal “e” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996, que establece: “El Ente Contratante podrá rescindir unilateralmente el contrato en cualquier momento cuando el contratista: Interrumpa los trabajos por más de cinco (5) días hábiles sin causa justi-

ficada”. Asimismo, los artículos 18 y 90 de las CGCEO, referidos al plazo para el comienzo de la obra y la multa por atraso en el tiempo de ejecución de la obra, estipulado en el documento principal. La situación descrita trae como consecuencia la no culminación de las viviendas previstas, a los fines de ser entregadas posteriormente a la población que demanda una vivienda digna.

El contrato suscrito por FONDUR en fecha 04-03-2005 por Bs. 7.234,88 millones, cuyo objeto es la construcción de obras de urbanismo en los sistemas de drenajes Nros. 1 y 2 de la Urbanización “Brisas del Golfo” etapa IV, con un lapso de ejecución de 5 meses, no ha sido terminado, presentado un avance de ejecución del 87,79%. Situación debida a la falta de una supervisión oportuna y adecuada, para exigir a la empresa contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua, no obstante que los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, establecen que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, políticas y normas, para salvaguardar sus recursos, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones y lograr el cumplimiento de su misión. Asimismo, los artículos 40 y 41 de las CGCEO, establecen que el ente contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que realice el contratista, y el representante será el Ingeniero Inspector que éste designe, el cual dentro de las atribuciones establecidas en el artículo 45 literales “d” e “i” de las CGCEO, está la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista. Los referidos atrasos ocasionan diferimientos en los lapsos de ejecución y la ausencia de un sistema de drenaje consolidado, no permite contar con medidas preventivas para el problema de inundaciones y contaminación de las aguas, con el consecuente deterioro del pavimento de la urbanización.

De la inspección física realizada a la urbanización Brisas del Golfo se observó taludes desprotegidos, es decir sin cobertura vegetal ni tratamiento que contribuya a minimizar los efectos de la erosión y el arrastre de materiales hacia los drenajes del urbanismo, ocasionado por la deficiente compactación de los rellenos, saturación de materiales y

construcción de rellenos sobre materiales orgánicos muy blandos. No obstante lo establecido en el Capítulo V. De la Prohibición o Corrección de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), Gaceta Oficial N° 31.004 del 16-06-1976, el artículo 20, señala: “Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente: La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas”. Tal situación trajo como consecuencia la afectación del sistema de drenaje existente por una inusual acumulación de sedimentos, generados en las áreas externas al urbanismo, los taludes de las diversas terrazas y áreas de la urbanización e incide desfavorablemente en la ejecución y entrega de las obras.

Fallas de calidad en el asfaltado de la urbanización, evidenciándose deformaciones, hundimientos, grietas longitudinales, y áreas sin el pavimento asfáltico, ocasionado por la falta de ejecución de los trabajos previstos en el contrato, relativos a las obras de captación, conducción y descarga de las aguas que se concentran en las calles principales, que no permite el libre discurrir de las aguas que se concentran en las calles principales, no obstante lo establecido en los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF. Asimismo, los artículos 40, 41 y 45 literales “d” e “i” de las CGCEO. Lo que trajo como consecuencia áreas de estancamientos que afectan el pavimento, así como, el tránsito de personas y vehículos, debido a la paralización de los trabajos por parte de las empresas contratistas, y la posterior rescisión de los contratos por parte de FONDUR.

De 1.065 viviendas correspondientes a la urbanización “Brisas del Golfo”, 20 viviendas se encontraron demolidas con desplome de paredes exteriores e interiores y abandonadas, debido a que las viviendas presentaron fallas de calidad y no estaban en condiciones de ser habitadas y falta de una supervisión oportuna y adecuada, para exigir a la empresa contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua. No obstante, lo establecido en los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF, los artículos 40 y 41 y artículo 45 literales “d” e “i” de las CGCEO. Asimismo, el artículo 52 de las CGCEO, el cual establece que FONDUR podría intervenir la obra y ordenar al contratista su demolición, previo informe del Ingeniero Inspector, siempre y cuando existieran fallas

técnicas. Tales situaciones traen como consecuencia imprecisiones en la toma de decisiones al momento de suscribir los contratos, así como, el incremento en los costos, toda vez que se requiere reubicar a los propietarios de las mismas, en viviendas dignas, así como, pérdidas irreparables de la inversión inicialmente realizada, en detrimento del patrimonio del fondo y por ende del Estado venezolano, sin que se evidenciara la aplicación de las sanciones correspondientes, por la falta de advertir sobre la inestabilidad del terreno.

El contrato suscrito en fecha 01-12-2005 por Bs. 6.528,04 millones, cuyo objeto es la Construcción de 84 viviendas tipo Tetra Multifamiliar de 76 m², Estructura Metálica y Construcción de Urbanismo de Viviendas en la Etapa V, del desarrollo Brisas del Golfo, con un plazo de ejecución de 7 meses, solo se ha ejecutado el 0,15% de obra referido al movimiento de tierra, ocasionadas por la falta de una supervisión oportuna y adecuada, para exigir a la empresa contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua. No obstante, lo indicado en los artículos 35 y 36 la LOCGRSNCF. Asimismo, los artículos 40 y 41 y el artículo 45 literales “d” e “i” de las CGCEO. Trayendo como consecuencia diferimientos en los lapsos de ejecución y terminación de las obras que conforman las viviendas de la urbanización, lo cual influye en la consecución oportuna de las metas físicas programadas, con el consecuente incremento de los precios, en detrimento del patrimonio del fondo, toda vez que el mismo otorgó Bs.1.958,41 millones por concepto de anticipo, de los cuales, falta por amortizar la empresa contratista Bs. 1.955,51 millones.

Las viviendas en su totalidad presentaron estado de deterioro, tales como: filtraciones en losa de techo, insuficiencia de impermeabilización en techos, grietas y humedad en paredes, así como, una inadecuada compactación del terreno, motivado por la falta de una supervisión oportuna y adecuada, para exigir a la empresa contratista la ejecución de sus obligaciones contractuales con la máxima diligencia y de manera continua. No obstante, lo establecido en los artículos 45, literales b, c y d; 74 y 94 de las CGCEO, referidos a las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector, entre las cuales están las de supervisar la calidad

de los materiales y los equipos que el contratista utilizará en la obra, fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución. Asimismo, el Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982), en su título IX, Capítulo II, artículo 1.637 señala las responsabilidades civiles de los ingenieros y empresarios. Las situaciones expuestas significan pérdidas irreparables de la inversión realizada, con el consecuente incremento en los costos de la obra, en detrimento del patrimonio de FONDUR, sin que se evidenciara la aplicación oportuna de las sanciones correspondientes por parte del fondo. De igual manera, el incumplimiento del Ingeniero Inspector de las atribuciones establecidas en las CGCEO.

De la inspección física realizada a las viviendas tipo Tetras IV y Town House de la Urbanización Brisas del Golfo, se observó que 60 viviendas se encuentran invadidas, motivado a la tardanza en la entrega de las viviendas terminadas, por parte de las empresas contratistas, no obstante lo establecido en los cronogramas de ejecución presentados por dichas empresas en las diferentes etapas del desarrollo habitacional. Tal situación trae como consecuencia atraso en las gestiones legales que debe ejercer FONDUR para disponer de las viviendas y adjudicar a las familias que se encuentran en espera de una solución habitacional, sin cumplir con la finalidad prevista en la Carta Magna y en los contratos suscritos a tales efectos.

Conclusiones

Se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno de FONDUR, relacionadas principalmente con el inadecuado resguardo de los expedientes de los contratos suscritos para la construcción de la urbanización “Brisas del Golfo”, estado Sucre y con el contenido de la información. Por otra parte, FONDUR no ha sido diligente ni ha ejercido a cabalidad las acciones necesarias, para ejecutar en un tiempo perentorio los trámites administrativos para rescindir los contratos de las obras correspondientes a la urbanización Brisas del Golfo, toda vez que no se evidenciaron las acciones por parte del fondo tendientes a salvaguardar su patrimonio, así como la ejecución de

las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento entregadas al instituto, a los efectos de recuperar los recursos que mantiene en su poder las empresas contratistas por concepto de anticipos no amortizados. De igual manera, el Ingeniero Inspector designado por FONDUR no cumplió con las atribuciones establecidas en las CGCEO, en el sentido de mantener informado al fondo sobre las situaciones presentadas durante la ejecución de la urbanización Brisas del Golfo, a los efectos de ordenar lo conducente para la paralización total de los trabajos, vistas las irregularidades presentadas en la ejecución de la obra, que conllevarían al desmantelamiento de las viviendas con el posterior abandono de las mismas, así como la ocupación ilegal de las viviendas, sin que se evidenciara acción alguna por parte del fondo.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora de FONDUR lo siguiente:

- Agilizar en un lapso perentorio, las acciones tendientes a cumplir los cronogramas de ejecución presentados por las empresas contratistas en las diferentes etapas del desarrollo habitacional Brisas del Golfo, para culminar las viviendas y proceder a adjudicar a las familias beneficiarias, y contribuir a la disminución del déficit habitacional, para satisfacer la demanda de las familias necesitadas que no poseen vivienda propia e implementar controles en lo que respecta a la ejecución de las obras que garanticen la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo; proceder a solventar la situación de las viviendas ocupadas de forma ilegal y recuperar de manera inmediata los anticipos no amortizado en poder de las empresas.
- Instar al Ingeniero Inspector del desarrollo habitacional “Brisas del Golfo”, en el estado Sucre, para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas.
- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en los contratos suscritos por ese fondo para la ejecución del desarrollo habitacional en la urbanización “Brisas del Golfo”, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asume las

obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTROL INTERNO; LEGALIDAD Y SINCERIDAD DEL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS

FONDUR fue creado por mandato de Ley publicado en la Gaceta Oficial No. 30.790 de fecha 9 de septiembre de 1975; es un ente descentralizado sin fines empresariales, detenta personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente. Se encuentra bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial No. 5.836 Extraordinario de fecha 8 de noviembre de 2007) y sus funciones se enmarcan en los planes y programas para promover a través del uso de recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole el desarrollo habitacional, el fortalecimiento complementario de la estructura turística, así como el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria de los entes de carácter público.

En las Disposiciones Transitorias de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial No. 38.204 en fecha 08 de junio de 2005) se establece que “En un lapso no mayor de noventa días continuos, contados a partir de la publicación de esta Ley, el Ejecutivo Nacional deberá presentar a la Asamblea Nacional, los proyectos de leyes especiales de supresión y liquidación, de los siguientes institutos autónomos: Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR)..”

Su misión era ser el intermediario entre el Estado y la población para actuar en el sector vivienda, en las áreas de financiamiento, promoción, ejecución y adjudicación en cumplimiento del Decreto de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, para lograr la participación eficiente de los diferentes actores públicos

y privados que intervienen en el proceso habitacional, con el fin de satisfacer las necesidades de vivienda de la población venezolana.

Su visión, era convertirse en una organización pública del sector vivienda, caracterizada internamente por la sinergia organizacional, orientada a consolidar desarrollos enmarcados dentro del concepto de hábitat productivo y desarrollo endógeno, que determinaría las bases de la política habitacional del Estado.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió a los ejercicios económicos 2004 y 2005, estableciéndose como objetivos específicos: evaluar el funcionamiento del sistema de control interno para la realización del proceso de adjudicación y verificar la legalidad y sinceridad del proceso de adjudicación de viviendas previstos en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial No 38.182 de fecha 09 de mayo de 2005).

Observaciones relevantes

La Oficina de Vivienda no cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos, que contenga las actividades y procedimientos dirigidas a establecer el proceso de adjudicación de viviendas, no obstante, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial No. 37.347 de fecha 17 de diciembre de 2001, señala en su artículo 35 que el Control Interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 37.978 y 38.198, de fechas 13 de julio de 2004 y 31 de mayo de 2005, respectivamente, prevén que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover

la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas; de igual forma, los artículos 8 literal a) y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial No. 36.229 de fecha 17 de junio 1997, establecen que corresponde a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo o entidad establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno y en general, vigilar su efectivo funcionamiento e incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte. Tal situación obedece a que dicho manual quedó en proceso de aprobación una vez creada la Junta Liquidadora de FONDUR, lo que incide en la evaluación de los procesos y no garantiza el correcto desempeño de la gestión administrativa de ese Fondo.

El Fondo para los años 2004 y 2005 no diseñó una base de datos o un sistema integrado para controlar y evaluar el proceso administrativo para la adjudicación de viviendas, no obstante, el artículo 75 numeral 15 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial No. 38.204 en fecha 08 de junio de 2005), indica que se debe sistematizar la captación de la demanda e implementar el sistema de elegibilidad de beneficiarios y adjudicación de vivienda. Adicionalmente, el artículo 70 numeral 18 de la Reforma Parcial que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, señala que se debe definir un Subsistema de Elegibilidad y Registro de beneficiarios del subsidio directo, que será aplicado por los entes ejecutores. En tal sentido, los artículos 32 y 35 de las Normas de Operación de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial No 36.977 de fecha 21 de junio de 2000) establecen la creación del sistema de registro de postulantes, prevén la existencia de un registro nacional de beneficiarios que recibirá la información de cada uno de los organismos ejecutores tanto los nacionales como los regionales. Tal situación, no garantiza la transparencia en el proceso de adjudicación, ya que la inexistencia de un registro de beneficiarios y adjudicatarios, no permite de-

terminar el número de personas registradas ni de viviendas asignadas ni que se provea de información.

No se evidenció en la Oficina de Vivienda FONDUR información relacionada con los listados de beneficiarios y adjudicatarios de viviendas correspondientes a los años 2004 y 2005, así como el respaldo de la información digital ni base de datos. Al respecto, los artículos 248 y 249 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, establecen que son beneficiarios de la asistencia habitacional del Estado, todos los ciudadanos, las ciudadanas, las familias y las comunidades, inscritas en el Registro Único de Postulantes, Comunidades Postulantes y Beneficiarios, debidamente registrados en el Sistema de Información de Seguridad Social. Por otra parte, el artículo 131 de la LOAFSP, prevé que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, en concordancia con los artículos 3 literal a), 23 literal b) y 32 literales c) y f) numeral 5) de las NGCI, prevén que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas. Adicionalmente, las autoridades competentes del organismo o entidad adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo; igualmente, la máxima autoridad jerárquica del organismo deberá establecer controles para los sistemas administrativos, financieros y técnicos, a los fines de asegurar que los datos procesados y la información producida sea consistente, completa y referida al período que se trate, así como la protección y salvaguarda contra pérdidas y sustracción de los equipos, programas e información procesada. Tal situación obedece al hecho de que al asumir la actual gerencia, no se contaba con un histórico digitalizado ni base de datos sobre la cual apoyarse y que permitiese obtener la documentación respectiva, situación que va en contra de la debida custodia y salvaguarda de la información generada por la Oficina de Vivienda de ese instituto.

La Oficina de Vivienda no cuenta con un sistema de archivo que permita clasificar y organizar los documentos de forma cronológica y geográfica, a pesar que el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial No 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, establece que el objetivo esencial de los órganos de archivo del Estado es el de conservar y disponer de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna, de forma tal que sea recuperable para uso del Estado en servicio de los particulares, en concordancia con el artículo 23 de las NGCI, todas las transacciones y operaciones, financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Tal situación incide en la adecuada organización de la Oficina de Vivienda al no contar con un archivo de documentos que permita acceder a la información, por cuanto los expedientes de los beneficiarios solicitantes de los planes de vivienda correspondientes a los años 2004 y 2005, se encuentran almacenados en cajas.

No fue suministrado por parte de la Gerencia de Finanzas el listado de los beneficiarios y adjudicatarios adquirentes de viviendas a nivel nacional, correspondientes a los años 2004 y 2005. En tal sentido, el artículo 34 de la LOCGRSNCF en concordancia con el artículo 131 de la LOAFSP, prevén que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza y fines del ente; asimismo, el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas, situación originada al hecho de que en el registro del sistema de cuentas por cobrar, sólo cuenta con información hasta el año 2003; situación que incide negativamente en la recuperación de los créditos otorgados por el Fondo.

No se evidenció en la Oficina de Vivienda, información relacionada con el proceso de adjudicación en el desarrollo habitacional Gran Mariscal Antonio José de Sucre, ubicado en el Estado Aragua, durante los ejercicios fiscales 2004 y 2005, aún cuando los artículos 32 y 35 de las Normas de Operación de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, prevén la existencia de un registro nacional de beneficiarios que recibirá la información de cada uno de los organismos ejecutores tanto los nacionales como los regionales. Asimismo, el Registro de Postulantes se mantendrá en la base de datos computarizada establecida en el Consejo Nacional de la Vivienda, donde serán archivados los datos relevantes de los postulantes y su núcleo familiar, con el objeto de permitir las referencias y cruces de datos y antecedentes necesarios para el proceso de selección previstos en el Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios. Es de indicar que de la situación antes descrita, no se evidenciaron gestiones realizadas por la máxima autoridad de FONDUR en cuanto a la recuperación de la referida información, situación que va en detrimento de la debida custodia y salvaguarda de la información generada por esta así como no garantiza la transparencia en el proceso de adjudicación.

Conclusiones

Durante los años 2004 y 2005 FONDUR no contó con mecanismos de control interno, que le permitiera ejercer un adecuado control y seguimiento sobre la adjudicación de las viviendas en el ámbito nacional, toda vez que los Manuales de Normas y Procedimientos no han sido aprobados por la máxima autoridad de la Institución; no diseñó una base de datos o un sistema integrado para controlar y evaluar el proceso administrativo para la adjudicación de viviendas; no mantuvo información relacionada con los listados de beneficiarios y adjudicatarios de viviendas ni contó con el respaldo de la información digital. Adicionalmente, no existe un sistema de archivo que le permita clasificar y organizar los documentos de forma cronológica y geográfica. En cuanto al listado de los beneficiarios y adjudicatarios adquirentes de viviendas, éste no fue suministrado por la Institución. Adicionalmente, se constató que no existe en FONDUR información relacionada con el proceso de adjudicación del desarrollo habitacional Gran Mariscal Antonio José de Sucre, ubicado en el estado Aragua. Las situaciones

antes descritas, inciden negativamente en la evaluación de los procesos de adjudicación de viviendas y no garantizan el correcto desempeño de la gestión administrativa lo que va en detrimento de la labor social del Fondo, a los fines de atender la demanda de soluciones habitacionales que requiere la sociedad.

Recomendaciones

Se exhorta a las máximas autoridades a:

- Abocarse a implementar los mecanismos de control interno necesarios, en relación con el proceso de adjudicación de viviendas en el ámbito nacional, a los fines que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la Institución, esté dirigido a realizarse en forma efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones expuestas, a través de la implantación de un sistema digitalizado adecuado y pertinente, que permita conocer de forma veraz y oportuna la información relacionada con el proceso de adjudicación de viviendas por parte del Fondo.
- Girar las instrucciones necesarias en un lapso perentorio, a fin de asegurar y establecer un sistema de archivo de la documentación correspondiente a los años 2004 y 2005 de manera de organizar, conservar y disponer de la información oportunamente, permitiendo que todas las transacciones administrativas estén plenamente justificadas y con los respaldos suficientes, manteniendo un orden cronológico que facilite su ubicación en el tiempo.
- Instar a las dependencias encargadas de la adjudicación de viviendas, a generar mecanismos que le permitan ejercer un adecuado control y seguimiento sobre las mismas, a los efectos de garantizar el correcto desempeño de la gestión administrativa, y la transparencia en el proceso de adjudicación.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CUMPLIMIENTO DE NORMATIVA EN CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) fue creado por ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-1975),

como un instituto autónomo, con personalidad jurídica con un patrimonio propio de Bs. 2.000,00 millones, con el objeto de promover a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole el desarrollo habitacional; el desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial; el fortalecimiento complementario de la estructura turística; el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria, de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público.

Mediante la Disposición Transitoria Primera, de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada ley, el proyecto especial de liquidación y supresión de FONDUR por lo que mediante Gaceta Oficial N° 38.205 de fecha 09-06-2005, el Ministro para la Vivienda y Hábitat, actual Ministro para el Poder Popular de la Vivienda y el Hábitat, nombró la comisión que se encargaría de la liquidación del fondo.

En fecha 04-05-2000, se firmó el convenio interinstitucional entre el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), FONDUR y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), el cual establece la consecución de las acciones necesarias para lograr la ejecución de 11.748 viviendas, según programación de viviendas estimadas por FONDUR durante el año 2000, distribuidas de tal manera que para el estado Trujillo se estimó la construcción de 572 viviendas, de éstas, 62 corresponden al desarrollo del urbanismo Los Cedros.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a verificar que la totalidad de los contratos de obras suscritos por FONDUR, para la construcción del urbanismo “Los Cedros”, ubicado en el Municipio Pampanito del Estado Trujillo, fueron ejecutados conforme la normativa que rige la materia, así como, las cláusulas establecidas en los referidos contratos, durante los años 2001 al 2005.

Observaciones relevantes

El manual de normas y procedimientos para el otorgamiento de apoyo financiero a las empresas promotoras privadas para la construcción de urbanismos y viviendas de FONDUR, no está formalmente aprobado, situación que influye negativamente sobre el control interno de las actividades que realiza la Gerencia de Comercialización de FONDUR, limita la definición formal de los procesos y genera discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por los funcionarios adscritos a la citada gerencia, no obstante lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, en concordancia con el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 el 17-06-1997, que prescriben una serie de atribuciones correspondientes a las máximas autoridades a los fines de definir formalmente los mecanismos de control interno.

La documentación que reposa en el expediente llevado por la Gerencia de Comercialización de FONDUR no está debidamente numerada ni foliada, además los expedientes no están correctamente resguardados. No obstante, el artículo 23, literales a y b de las NGCI el cual establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que faciliten su oportuna localización. Igualmente, las autoridades correspondientes adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos. Situación que evidencia debilidades de control interno en el manejo y la administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Comercialización y limita el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República y a FONDUR, en materia de control interno, dada la dificultad de la localización de los documentos relacionados con la obra en cuestión.

Del análisis documental efectuado al expediente técnico de la obra, el cual se encuentra en la Gerencia de Comercialización de FONDUR, se evidenció comunicaciones de distintas instancias, relacionadas con presuntas irregula-

ridades en la ejecución de los trabajos tales como: desplazamiento horizontal de las vigas perimetrales de carga, desplazamiento de la losa de techo; grietas en paredes interiores y exteriores; falta de canal de agua de lluvia en el techo; filtraciones en techos, utilizando en vez de manto pintura aluminizada, canales de drenaje con pendientes no adecuadas; ausencia del sistema de alcantarillado y de los canales de desagüe respectivos; bocas de visitas del sistema destapadas y el borde del cono muy por debajo del nivel de la calle; violación de las normas estructurales con relación al acero; ausencia de aceras perimetrales en las viviendas. Situaciones que obedecen a las características de la conformación del suelo, de baja capacidad de soporte, falta de drenaje debido a la topografía plana del terreno, deficiencia en la inspección tanto del ingeniero inspector como del ingeniero residente, al momento de la construcción de la urbanización, asimismo, la urbanización fue construida sobre relleno poco consolidado y con deficiencias en la compactación (ejecución y control), además, el Río Castán realiza con cada crecida socavación del terraplén, faltando una estructura de protección (muro o espigones) que también realizara la tarea del confinamiento del material de fundación. Cabe destacar, el informe del Cuerpo de Bomberos del estado Trujillo ya citado, en el cual se menciona el progresivo avance de las grietas oblicuas, verticales y horizontales de algunas viviendas llegando a alcanzar 3 cm. de espesor, evidenciándose la separación de las juntas de pared, y pared ó viga con la losa nervada de techo. No obstante las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector establecidas en el artículo 45 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996. Adicionalmente, en los informes de inspección que fueron suministrados por la citada gerencia, no se evidenció que se hayan indicado cambios en las especificaciones técnicas que alteren la calidad de las obras ejecutadas, ni observación relacionada con fallas en la ejecución de los trabajos, lo que no contribuye a brindar soluciones a la problemática habitacional de las personas adjudicatarias de la urbanización.

De la inspección física practicada a las obras previstas en el contrato de fideicomiso suscrito entre FONDUR y

PROVIVIENDA Entidad de Ahorro y Préstamo, para la construcción de la Urbanización “Los Cedros”, en el estado Trujillo, se determinó que el acceso vial a la urbanización es a través de una carretera de tierra, debido a que el acceso no se previó en los planes de ordenación urbanística. Observando que no se ajusta al contenido del artículo 24 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-1987, referido a que los planes de ordenación urbanística contendrán, entre otros, un sistema de vialidad urbana primaria, así como lo previsto en el artículo 86 ejusdem, en el cual se considera la incorporación de la trama vial arterial y colectora como variables urbanas fundamentales en el caso de urbanizaciones. Lo que dificulta el acceso a la urbanización sobre todo en épocas de lluvias, por carecer de una vía transitada, asfaltada, que le permita a los habitantes contar con transporte urbano para su traslado, aunado a las consecuencias adicionales que esta situación acarrea, como son la formación de charcos y el criadero de mosquitos transmisores de enfermedades.

Se observó carencia de carpeta asfáltica en la vialidad interna de la urbanización, ausencia de aceras perimetrales, así como, drenajes con pendientes no adecuadas que permitan la escorrentía de las aguas de lluvia del urbanismo, motivado a que la empresa contratista no ejecutó a cabalidad los trabajos correspondientes, no obstante las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector contempladas en el artículo 45, literales d) e i) de las CGCEO, referidos a la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista, para asegurarse de la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, además de informar al ente contratante mensualmente las anomalías que observe durante la ejecución de las obras. Ocasionando el continuo deterioro de los elementos que conforman el urbanismo, debido al estancamiento de las aguas por la pendiente actual de los drenajes, no permite la adecuada escorrentía de las mismas, evidenciando que no se tomaron las previsiones necesarias por parte de los involucrados, especialmente FONDUR quien no supervisó que la promotora realizara a cabalidad los trabajos vinculados con el urbanismo en comento, los cuales no han sido culminados, no obstante haber transcurrido más de 5 años de su inicio.

La urbanización fue construida al margen izquierdo aguas abajo del Río Castán, dentro de la zona de inundación, es decir, no se respetó la distancia mínima establecida entre la ubicación de la urbanización y el margen izquierdo del Río Castán. No obstante lo previsto en el artículo 17 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas (LFSA), Gaceta Oficial N° 1.000 Extraordinario de fecha 26-01-1966, referida a las zonas protectoras en el que se establece zona mínima de 25 metros para los cursos no navegables permanentes o intermitentes, así como, lo contenido en el artículo 24 de la LOOU, referido a que los planes de ordenación urbanística contendrán “la determinación de los aspectos ambientales, tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres de protección y conservación ambiental y la definición de los parámetros de calidad ambiental”. Es de indicar, que el curso del Río Castán se encuentra aproximadamente a 10 metros del extremo lateral derecho, y se ha desbordado por la parte superior derecha diagonal a la entrada principal. Trayendo como consecuencia posteriores inundaciones del desarrollo urbanístico por causa del desbordamiento del Río Castán, tal como consta en informe emanado del Cuerpo de Bomberos en fecha 29-03-2005, afectando el urbanismo y las viviendas de los habitantes del sector. Es decir, que el fondo no veló porque el proyecto se elaborara tomando en consideración todos los elementos necesarios para que la ejecución del urbanismo fuera factible, constatando que se ajustara a las variables urbanas establecidas antes de iniciar la construcción, evitando las consecuencias expuestas.

No se evidenció la construcción de obras hidráulicas de protección como gaviones revestidos con concreto ni muro de protección de taludes, por cuanto no se ejecutaron los trabajos de acondicionamiento del cauce del Río Castán, debido a que la partida N° 74, código INOS-9233, referida a “Estabilización y/o protección de taludes con gaviones 2x1x1 en 500 m. del cauce del río” y la partida N° 75, código U-S/C, referida a la “Selección y recolección del agregado grueso”, previstas en el presupuesto original, fueron pasadas a disminución, siendo necesaria la ejecución de estas estructuras de protección con el fin de realizar el trabajo de confinamiento del material de fundación para la urbanización. Lo que trae como consecuencia que cada vez que el río se desborde, socave el terreno de la

Urbanización, afectando las viviendas por no existir las estructuras de protección, con el consecuente derrumbe o deterioro de las mismas, lo que significa que se disminuyeron partidas necesarias para el urbanismo, con las consecuencias antes descritas. Lo que deja de manifiesto, la falta en el control en la ejecución de las obras, por parte del fondo a través del Ingeniero Inspector designado por FONDUR a tales efectos.

La totalidad de 62 unidades de viviendas correspondientes a la Urbanización “Los Cedros”, fueron parcialmente demolidas con desplome de paredes exteriores e interiores, abandonadas y con abundante maleza, no obstante que las viviendas fueron concluidas por la empresa contratista, según consta en acta de terminación de fecha 25-06-2001, presentando constancia de habitabilidad suscrita por la Dirección de Ingeniería Municipal de Pampanito del estado Trujillo de fecha 09-11-2001 y posteriormente protocolizadas. Al respecto, el artículo 1.637 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-1982), establece que “Si en el curso de 10 años, a contar desde el día en que se ha terminado la construcción de un edificio o de otra obra importante o considerable, una u otra se arruinen en todo o en parte por defecto de fabricación el ingeniero, arquitecto y el empresario son responsables”. Por otra parte FONDUR es el que podría intervenir la obra de acuerdo a la Cláusula Décima Tercera del contrato de fideicomiso y ordenar al contratista la demolición de la obra, previo informe del Ingeniero Inspector, siempre y cuando existan fallas técnicas, en concordancia con el artículo 52 de las CGCEO. Tal situación trae como consecuencia que no se obtenga el producto final, el cual es la dotación de viviendas dignas para la población más necesitada.

Conclusiones

FONDUR no ejerció un adecuado control y seguimiento de los diferentes contratos suscritos con ocasión de la ejecución de la referida obra, toda vez que los expedientes no cuentan con la suficiente documentación que justifique la buena ejecución de los trabajos, aunado a que el sistema de control interno es débil, dado que los manuales de normas y procedimientos para el otorgamiento de apoyo financiero

a las empresas promotoras privadas no están formalmente aprobados por la máxima autoridad. Adicionalmente, Ingeniería Municipal otorgó el permiso de habitabilidad sin tomar en consideración los vicios de construcción existentes, las inundaciones de las viviendas con la crecida del Río Castán y los problemas relacionados con las deficiencias en cuanto a drenajes, vías de acceso al urbanismo, entre otros, sin que se evidenciara informes del ingeniero inspector designado por FONDUR sobre las situaciones presentadas, que conllevarían al desmantelamiento de las viviendas con el posterior abandono de las mismas, ni aplicación de las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar, situaciones que incidieron negativamente en el derecho a la vivienda contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los Planes Sociales de la Nación, y en los objetivos previstos en los contratos respectivos, aunado al daño ocasionado al patrimonio de FONDUR.

Recomendaciones

La Junta Liquidadora de FONDUR deberá:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los contratos suscritos por FONDUR para la ejecución de los desarrollos habitacionales, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa Junta asume las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad, y cumplir, entre otros, con la meta prevista, relacionada con la construcción de las viviendas con los servicios necesarios para su ocupación, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.
- Ejercer las acciones necesarias, en el sentido de coordinar esfuerzos para solventar la situación de la obra construida por la empresa contratista, e implementar controles que garanticen la calidad de los trabajos realizados y la satisfacción del interés colectivo y aplicar las sanciones y/o penalizaciones a que hubiere lugar.

- Remitir el caso al Ministerio Público para que se ejerzan las acciones en contra del Ingeniero Inspector de las obras, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.637 del Código Civil Venezolano.
- Instar al Ingeniero Inspector para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas, el cual deberá ser remitido a este Organismo Contralor, en un tiempo perentorio.
- Ejercer las acciones previstas en la Cláusula Décima Tercera del contrato de fideicomiso, en el sentido de intervenir la obra y ordenar al contratista su demolición, a expensas de éste, de conformidad con lo contemplado en las CGCEO.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDACOMUN)

EJECUCIÓN DE CONTRATO DE SERVICIO

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) fue creada mediante Decreto N° 688 (Gaceta Oficial N° 26.766 de fecha 31-01-1962), como una fundación del Estado venezolano constituida bajo la forma de Derecho Privado, en cuanto a su organización y funcionamiento, posee personalidad jurídica y está integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, a los que se les aplica una mixtura de disposiciones de Derecho Público y de Derecho Privado, y está sujeta al control de este máximo Órgano de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001. Adscrita al Ministerio de Estado para la Vivienda y el Hábitat, mediante Decreto N° 3.126 (Gaceta Oficial N° 38.024 de fecha 16-09-2004), actual Ministerio del Poder Popular para la Participación Popular y Desarrollo Social (Decreto N° 5.103, Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

Su misión es elevar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las comunidades, para que actúen como dinamizadores del desarrollo local, a fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Su visión se orienta a

ser reconocida como una organización líder en el apoyo y promoción del desarrollo local: Gobierno Municipal, Territorio y Población.

Durante el año 2005, FUNDACOMUN celebró un Convenio Interinstitucional con el Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), para el Proyecto de Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria, a ejecutarse en todo el Territorio Nacional, con un presupuesto asignado de Bs. 17.010,00 millones, para prestar acompañamiento social y asistencia técnica comunitaria en materia de Hábitat y Vivienda bajo una metodología sustentada en la micro-regionalización y sus potencialidades endógenas, con basamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referidos a la participación ciudadana y la organización de la población para generar un desarrollo sustentable y sostenible de las comunidades. En este convenio, CONAVI es el organismo planificador, organizador y prestador de la Asistencia Técnica Habitacional y FUNDACOMUN, es la institución ejecutora del Programa de Acompañamiento Social y Asistencia Comunitaria. El objetivo general del convenio es brindar asistencia técnica a las comunidades objeto de atención a través de una metodología de acompañamiento social, a fin de articular programas y proyectos con la gestión de las instituciones y del gobierno local para lograr mayor participación y toma de decisiones en la búsqueda de respuestas en función a las necesidades de las comunidades y así fortalecer el poder local.

El proyecto de Asistencia Técnica y Acompañamiento Social del año 2005, se ejecutó bajo la modalidad de contratación de Cooperativas de Acompañamiento Social, quienes debían realizar un abordaje comunitario, a través del cual, las cooperativas que participaron en este proyecto, elaboraban un diagnóstico de necesidades; dictaban talleres de capacitación y asistencia a las comunidades en la formulación de proyectos para la satisfacción de necesidades.

Dentro de este Proyecto de Asistencia Técnica se encuentra la Cooperativa Unidos Podemos 125, con el objeto de impulsar, concienciar y articular con las comunidades la participación activa y la organización de la población

para generar un desarrollo sustentable y sostenible de las comunidades.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar que el contrato de servicios suscrito por FUNDACOMÚN, para la asistencia técnica y acompañamiento social en el estado Nueva Esparta, se haya ejecutado conforme a la normativa que rige la materia, así como, en las cláusulas establecidas en el referido contrato y determinar que los recursos financieros destinados a la ejecución del contrato de servicio hayan sido utilizados para tal fin, durante el ejercicio fiscal 2005, mediante el análisis exhaustivo.

Observaciones relevantes

No se evidenció manual de normas y procedimientos aprobado por la máxima autoridad de la fundación, aplicable a contratos de servicios relacionados con el Proyecto Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria en materia de Hábitat y Vivienda, no obstante que el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, establece que “Los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades...”, siendo además, instrumentos normativos para el funcionamiento del sistema de control interno, en el marco regulatorio que rige el Sistema Nacional de Control Fiscal, previsto en el artículo 24, párrafo único de la LOCGRSNCF, a los fines que el personal disponga de herramientas de consulta actualizadas que permitan salvaguardar los recursos; conservar las mejores prácticas; verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones. Situación que obedece a que en forma supletoria, los procedimientos administrativos que realizan en la fundación, se rigen por lo establecido en el Manual de Normas de Control Interno (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005). Es de significar que la falta de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados, debilita el sistema de control interno y a su vez, limita la definición formal de los procesos que regulen la celebración y otorgamiento de contratos

de servicios entre FUNDACOMÚN y las cooperativas, lo que genera discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por las Cooperativas adscritas al Convenio FUNDACOMÚN-CONAVI, en el Proyecto de Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria.

FUNDACOMÚN aprobó mediante Punto de Cuenta de fecha 16-05-2005, la contratación de la Cooperativa Unidos Podemos 125, por un período de 2 meses y 16 días, desde el 15-03-2005 hasta el 31-05-2005 por Bs. 22,80 millones, por concepto de servicios de asistencia técnica y acompañamiento social, sin embargo, no se evidenció contrato suscrito entre FUNDACOMUN y la citada cooperativa, debido a que se obviaron los procedimientos para contratar los servicios con las cooperativas, no obstante lo establecido en el Título III, Capítulo I, artículos 1133 y 1159 del Código Civil, referido a que el contrato es ley entre las partes, lo que implica que es la voluntad de las partes la que impera, además de ser un acuerdo bilateral en el que se señalan las condiciones que rigen la ejecución de las actividades, hay aspectos que están expresados de manera directa en el cuerpo del contrato mediante cláusulas y en señal de conformidad deben firmar ambas partes. Por otra parte, las NGCI en su artículo 23, establece la obligación de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa como lo es en este caso el contrato. Adicionalmente, el contrato es un acto de disposición del cual se desprende la voluntad de la administración de gastar y por ende de afectar créditos disponibles del presupuesto. La situación antes descrita trae como consecuencia que no haya un compromiso formal del convenio a través de un contrato por ambas partes, a los efectos de cumplir lo previsto por la fundación y salvaguardar el patrimonio de la misma. Cabe resaltar que los contratos administrativos están sujetos a un régimen de derecho público, en su formación, interpretación, ejecución y extinción.

La Cooperativa Unidos Podemos 125 recibió como contraprestación por los servicios prestados un pago único por Bs. 22,80 millones, sin la existencia de un contrato suscrito por ambas partes, no obstante que el artículo 6 de las NGCI prevé que “El control interno contable comprende las normas, procedimientos y mecanismos, concernientes

a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones presupuestarias y financieras, así como a la producción de información atinente a las mismas”. Lo que deja de manifiesto que FUNDACOMÚN ordenó el pago de un servicio sin el respectivo documento contractual y sin que se evidencie que haya solicitado las garantías necesarias para el cabal cumplimiento de las actividades a ser realizadas por la citada Cooperativa. Situación que evidencia que la fundación no previó las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir la cooperativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la LOCGRSNCF.

Del análisis realizado al expediente de la Cooperativa Unidos Podemos 125 se evidenció que las minutas de reunión realizadas en fechas: 11-03-2005; 14-03-2005; 18-03-2005; 21-03-2005; 22-03-2005; 27-04-2005 y 02-06-2005, no presentan la firma de los miembros de la comunidad que interviene, ni de los integrantes de la Cooperativa Unidos Podemos 125, así como su respectivos números de cédula de identidad, como constancia de asistencia a las mismas, lo que evidencia debilidades en el sistema de control interno de la fundación, no obstante lo establecido en el artículo 23 de las NGCI, referido a la obligación de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, lo que demuestra la existencia de debilidades en el control administrativo sobre la documentación probatoria que avale las actividades realizadas por la Cooperativa Unidos Podemos 125. Tal situación no permite garantizar la revisión y detección de posibles fallas, a los fines de realizar oportunamente las correcciones pertinentes y por consiguiente, garantizar los objetivos planteados, dada la importancia de estos documentos en el resultado final de los servicios realizados por parte de las cooperativas.

No se cumplió la meta establecida por la Cooperativa Unidos Podemos 125 en el cronograma de ejecución (año 2005), para el municipio Mariño del estado Nueva Esparta, en lo que respecta a capacitación (charlas y talleres), por cuanto se tenía previsto 8 y se ejecutaron 2 talleres referidos a: Investigación-Educación-Organización-Desarrollo (INVEDECOR) y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, en las

comunidades La Chacalera y la Arboleda respectivamente, debido a debilidades en los procesos de control y oportuno seguimiento por parte de FUNDACOMÚN. La situación descrita denota inobservancia de lo previsto en el Título II, Capítulo III, de la Ley Orgánica de Planificación, y del artículo 16 de las NGCI, el cual refiere que la planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica. Además, refleja debilidad en la aplicación de las pruebas de cumplimiento y en la adopción de medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de la planificación. Al respecto, este Organismo Contralor destaca la importancia de disponer de las herramientas necesarias para evaluar la pertinencia de las acciones implementadas para la consecución de las metas y objetivos establecidos, en el trabajo de las cooperativas, o si las mismas deben ser modificadas en función de los resultados obtenidos y lograr el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

Conclusiones

Se evidenciaron fallas y debilidades vinculadas a la implantación del sistema de control interno de FUNDACOMÚN, toda vez que no existe manual de normas y procedimientos, aplicables a contratos de servicios para el trabajo en cooperativas, relacionados con el Proyecto Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria, generando discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por el personal de la fundación. Por otra parte, FUNDACOMÚN realizó erogaciones por Bs. 22,80 millones a la Cooperativa Unidos Podemos 125, sin contar con el correspondiente documento contractual, en el cual se establecerían las obligaciones entre las partes, situación que no garantiza una adecuada administración y salvaguarda de los recursos del Estado, no obstante que la citada cooperativa no cumplió cabalmente con las metas previstas en cuanto a capacitación y que no contaba con los asociados requeridos de acuerdo con la normativa legal que rige la materia, condición que influyó negativamente en el logro de los objetivos planteados.

Recomendaciones

La Junta Directiva de FUNDACOMÚN deberá:

- Elaborar y aprobar el manual de normas y proce-

dimientos, aplicable a contratos de servicios relacionados con el Proyecto Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria, a los efectos de perfeccionar el Sistema de Control Interno, para que el personal que labora en la fundación, disponga de las herramientas necesarias para salvaguardar los recursos, conservar las mejores prácticas, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones.

- Garantizar la adecuada administración de los recursos y salvaguardar el patrimonio de la fundación, vigilar que las operaciones financieras, presupuestarias y administrativas que afecten créditos disponibles del presupuesto, estén respaldadas con la suficiente documentación justificativa, así como, solicitar las garantías necesarias y suficientes que permitan responder por las obligaciones que asuman las cooperativas, de conformidad con los procedimientos establecidos para la contratación de los servicios de las cooperativas.
- Efectuar un efectivo y oportuno seguimiento y control sobre las actividades que realizan las cooperativas, con la finalidad de exigir a éstas, el cumplimiento de los objetivos y metas previstas en los cronogramas de ejecución, a efectos de no efectuar erogaciones por trabajos que no han sido ejecutados.
- Velar que las cooperativas a ser contratadas por la fundación cumplan con los requisitos establecidos en la normativa legal aplicable, a fin de procurar satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir con lo previsto en el Proyecto de Acompañamiento Social y Asistencia Técnica Comunitaria.

C.A. HIDROLÓGICA DEL LAGO DE MARACAIBO (HIDROLAGO)

CONTRATOS DE SUMINISTRO DE BIENES
Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO) opera como una empresa bajo la tutela de la C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN) adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, constituida el 30-10-90, e inscrita en el Registro Mercantil Primero

de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 04 del tomo 13-A-PRO, siendo su objeto principal, la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado Zulia. Actualmente, la estructura organizativa de la empresa presenta: Un nivel corporativo, conformado por la Asamblea de Accionistas, Junta Directiva, Unidad de Auditoría Interna, Presidencia y las Gerencias Asesoras, una Gerencia General conformada por las Gerencias: Comercial, Operación y Mantenimiento, Ingeniería y de Gestión Comunitaria.

Para su funcionamiento, la Hidrológica durante el 2002 manejó recursos presupuestarios por monto de Bs. 61.769,97 millones, de acuerdo al Presupuesto de Ingresos y Gastos para ese Ejercicio Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.436 de fecha 06-05-2002); sin embargo, los recursos presupuestarios alcanzaron el monto de Bs. 82.354,09 millones, como resultado de modificaciones por aumento del presupuesto por la cantidad de Bs. 20.584,12 millones; así mismo, se realizaron traspasos entre partidas en la distribución institucional del presupuesto de gastos durante ese año.

La empresa durante el año 2003 contó inicialmente con recursos presupuestarios por la cantidad de Bs. 82.695,03 millones, de acuerdo al Presupuesto de Ingresos y Gastos para ese Ejercicio Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.616 de fecha 24-12-2002); sin embargo, los recursos presupuestarios alcanzaron el monto de Bs. 92.613,56 millones, como resultado de modificaciones por aumento del presupuesto por la cantidad de Bs. 9.918,53 millones; además, se realizaron traspasos entre partidas en la distribución institucional del presupuesto de gastos durante ese año.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación selectiva de los 16 contratos suscritos por la empresa, para el suministro, mantenimiento, servicios y vigilancia, así como, las acciones tendentes a subsanar en la Planta B y el Campo 1, las pérdidas de bienes y materiales ocurridas, durante el segundo semestre 2002 y el año 2003.

Observaciones relevantes

La Junta Directiva de HIDROLAGO para el año 2002, aprobó por el procedimiento de Adjudicación Directa, basada en una emergencia administrativa del organismo, la contratación de tres empresas de vigilancia por monto total de Bs. 376,95 millones, no obstante lo previsto en el artículo 72 numeral 1 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001), el cual establece que se procederá por Licitación Selectiva en caso de contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado desde 1.100 Unidades Tributarias y hasta 11.000 Unidades Tributarias. La aplicación del procedimiento de excepción, se fundamentó en la terminación anticipada del contrato de servicio suscrito con la empresa AAA Servicios de Venezuela LASSA, S.A., y a las múltiples circunstancias que afectaron el equilibrio económico y la viabilidad técnica y financiera de la empresa, sin embargo, la emergencia en los organismos, debe considerar tres elementos básicos, el carácter imprevisto o imprevisible del hecho, el daño actual o eventual que pueda causar el hecho que debe revestir de cierta gravedad, y el carácter urgente e inaplazable de la solución. Al respecto, la Hidrológica no implementó mecanismos de control interno, en cuanto a la revisión de los aspectos jurídicos de la autorización del Presidente de HIDROLAGO, para contratar empresas de vigilancia. Esta situación vulnera la razón y espíritu de la Ley de Licitaciones, los cuales están dirigidos a asegurar la transparencia, eficiencia y honestidad en dichos procedimientos.

No se evidenció en los expedientes de las empresas de vigilancia contratadas durante los años 2002 y 2003, el documento formalmente establecido como fianza de Responsabilidad Civil, no obstante, lo previsto en el artículo 38 primer aparte numeral 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, el cual establece que los responsables deberán asegurarse que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, en concordancia con lo señalado en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.3229 de fecha 17-06-97, que

las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, así como, a lo previsto en la Cláusula Octava de los contratos inicialmente citados, la cual señala, que la contratista presentará una Póliza de Responsabilidad Civil equivalente al 5,00% del monto total del contrato, en un término de 5 días hábiles contados a partir de su otorgamiento. Al respecto, la Hidrológica no implementó mecanismos de control y supervisión, que garantizaran la suscripción, revisión, evaluación y archivo de las garantías establecidas en los contratos de servicios. Esta situación dejó en estado de indefensión a la empresa Hidrológica ante posibles situaciones que pudieran haberse suscitado a terceros.

El Presidente de HIDROLAGO para el año 2003, aprobó por el procedimiento de Adjudicación Directa basada en una declaratoria de servicios básicos, la contratación de 2 empresas de vigilancia, la primera en fecha 26-03-2003, por un monto de Bs. 432,96 millones y la segunda en fecha 08-04-2003, por la cantidad de Bs. 401,51 millones, no obstante lo previsto en el artículo 61 numeral 1 de la Ley de Licitaciones, el cual establece que, se debe proceder por Licitación General en caso de contratación de servicios, si el contrato es por un monto estimado superior a 11.000 Unidades Tributarias. La Hidrológica consideró como servicios básicos, lo siguiente: servicios de operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento, servicios de distribución de agua potable, albañilería vinculada al mantenimiento de redes de acueductos y cloacas, servicios comerciales y de vigilancia, entre otras, sin embargo, ésta Contraloría General considera como servicios básicos solamente, los servicios indicados en el Plan Único de Cuentas actual Clasificador de Partidas, tales como: electricidad, gas, agua, teléfono, correo, telégrafo, y aseo urbano. Al respecto, no se realizó el estudio jurídico de factibilidad de la aplicación de dicha decisión tomada por parte del Presidente de la empresa, previo a la ejecución de la misma. Esta situación vulnera la razón y espíritu de la Ley de Licitaciones, los cuales están dirigidos a asegurar la transparencia, eficiencia y honestidad en dichos procedimientos.

La Hidrológica incorporó a la partida presupuestaria Servicios de Vigilancia, la cantidad de Bs. 231,46 millones,

mediante traspasos de créditos presupuestarios, sin evidenciarse documentos soportes relacionados con la formal aprobación de los mismos, no obstante, lo previsto en el artículo 2 numeral 1 de las Normas Relativas al Trámite Autorizatorio de las Modificaciones Presupuestarias de las Sociedades Mercantiles y Otros Entes Descentralizados con Fines Empresariales (Gaceta Oficial N° 37.649 de fecha 13-03-2003) el cual establece que los traspasos de créditos presupuestarios menores al 10,00% de los créditos originalmente aprobados en su presupuesto, deberán ser autorizados por la máxima autoridad del organismo. Al respecto, la Hidrológica emite la solicitud de modificación presupuestaria en fecha 30-12-2003, sólo firmada por el Analista de Presupuesto para la fecha; lo que evidencia, que las autoridades de HIDROLAGO no implementaron mecanismos de supervisión, control y seguimiento, en cuanto al manejo de los recursos presupuestarios que garantizaran el cumplimiento de los trámites autorizatorios correspondientes para realizar los traspasos entre cuentas. Esta situación le restó formalidad a las operaciones realizadas en materia presupuestaria, afectando además otras partidas asignadas a programas y actividades diferentes de interés para la prestación del servicio a la colectividad.

El presidente de la hidrológica suscribió 4 contratos de servicios y 2 de mantenimiento por monto total de Bs. 4.312,35 millones, para el suministro de personal destinado a la operación y mantenimiento del sistema de agua potable, mediante procedimientos de Adjudicación Directa, fundamentado en una declaratoria de servicios básicos, no obstante, lo previsto en el artículo 61 numeral 1 de la Ley de Licitaciones, el cual establece que, se debe proceder por Licitación General en caso de contratación de servicios, si el contrato es por un monto estimado superior a 11.000 Unidades Tributarias, así como, a lo previsto en el artículo 72 numeral 1 ejusdem, el cual establece que, se debe proceder por Licitación Selectiva en caso de contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 Unidades Tributarias. A tal efecto la Hidrológica consideró como servicios básicos: los servicios de operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento, servicios de distribución de agua potable, entre otras, sin embargo, ésta Contraloría General considera como servicios básicos a los indicados en el Plan Único

de Cuentas actual Clasificador de Partidas, tales como: electricidad, gas, agua, teléfono, correo, telégrafo, y aseo urbano. Al respecto, no se realizó el estudio jurídico de factibilidad de la aplicación de dicha decisión tomada por parte del Presidente de la empresa, previo a la ejecución de la misma. Esta situación vulnera la razón y espíritu de la Ley de Licitaciones, en cuanto al procedimiento para la selección de contratistas.

No fueron suministrados documentos mediante los cuales se evidencien las acciones emprendidas por la Hidrológica, durante el período comprendido entre el mes de febrero y mayo de 2003, a los fines de subsanar las pérdidas de bienes y materiales ocurridas en Planta B y Campo 1, ni comunicaciones dirigidas a las empresas de vigilancia contratadas para este fin, no obstante, lo previsto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003, el cual establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integren el patrimonio público, en concordancia con el artículo 23 literal a de las NGCI, el cual establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico. Motivado a que los responsables de Planta B y Campo 1 de Cabimas, no ejercieron una efectiva supervisión y control para la salvaguarda de los bienes y equipos, aunado a que no implementó mecanismos de control orientados al resguardo de la documentación contenida en sus archivos. Esta situación incidió negativamente en el patrimonio de HIDROLAGO, y en la prestación del servicio a la población; además, los archivos carecen de confiabilidad lo que limita el ejercicio del control atribuidos los Órganos de Control Fiscal.

Conclusiones

Como resultado de la Evaluación de los contratos de suministro, mantenimiento, servicios y vigilancia suscritos por la C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO) se constató que: las autoridades de la empresa realizaron contrataciones de servicios de vigilancia, por el procedimiento de adjudicación directa, basándose en una emergencia administrativa de la empresa durante el año 2002

y en una declaratoria de servicios básicos durante el año 2003, igualmente para este año, se suscribieron 4 contratos de servicios y 2 de mantenimiento bajo esta modalidad, y no de conformidad con lo previsto en los procedimientos de adjudicación por licitación selectiva y general, respectivamente, contemplados en la Ley de Licitaciones; aunado a que en los expedientes de los contratos suscritos con las empresas de vigilancia durante esos años, no se encontraron las fianzas de responsabilidad civil, que garantizarán el patrimonio de la empresa ante posibles daños a terceros; en relación, al contrato de vigilancia con el servicio autónomo, cabe destacar, que fue suscrito sin disponer de recursos presupuestarios formalmente aprobados por las autoridades competentes en la partida “Servicios de Vigilancia”. En cuanto a las pérdidas de bienes y materiales ocurridas en la Planta B y el Campo 1, no fueron suministrados los documentos mediante los cuales se evidencien las acciones emprendidas por la Hidrológica, durante el período comprendido entre el mes de febrero y mayo de 2003, ni comunicaciones dirigidas a las empresas de vigilancia, contratadas para este fin, tendente a corregir debilidades en el sistema de vigilancia. Situaciones que incidieron negativamente en la gestión que desarrolló la Hidrológica, en cuanto a los procesos de adjudicación de los contratos, en la confiabilidad de los registros presupuestarios y en la recuperación de los bienes perdidos.

Recomendaciones

Esta Contraloría General de la República le recomienda al Presidente de HIDROLAGO lo siguiente:

- Establecer los mecanismos de control interno necesarios, que garanticen el análisis exhaustivo de los aspectos jurídicos que respaldan los procesos de adjudicación de los contratos de mantenimiento, servicios y vigilancia.
- Implementar mecanismos de control y supervisión, que garanticen la suscripción de las fianzas de responsabilidad civil por las empresas contratadas y posterior revisión, evaluación y archivo de las garantías establecidas en los contratos.
- Exhortar a la gerencia de planificación y presupuesto, a ejercer un estricto control y supervisión de la disponibilidad presupuestaria en las partidas y específicas,

antes de proceder a la adquisición de compromisos a través de la suscripción de contratos.

- Instar a la gerencia de seguridad y prevención, a ejercer una efectiva supervisión y control para salvaguardar los bienes y equipos de la empresa, así como, implementar mecanismos de seguimiento con ocasión a las situaciones que ocurran por pérdidas o hurtos, y velar por el archivo y resguardo de la documentación que respalde su gestión.

C.A. HIDROLÓGICA DEL LAGO DE MARACAIBO (HIDROLAGO)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO

La C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO) es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de derecho. Así, se rige por normas de derecho privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de derecho público, por tanto, sujeta al control de este máximo organismo de control de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial No. 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

Opera como una empresa bajo la tutela de la C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN), adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, constituida el 30-10-90 e inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el No. 04 del tomo 13-A-PRO, siendo su objeto principal, la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del Estado Zulia. Igualmente, podrá ejecutar todo tipo de actividades conexas, relacionadas con el cumplimiento de su objetivo social.

El área de auditoría interna se encuentra adscrita a la junta directiva y esta compuesta por: la unidad asesora de investigaciones administrativas y apoyo legal, unidad de auditoría administrativa y financiera, unidad de control y seguimiento de gestión y unidad de auditoría técnica.

La junta directiva de HIDROLAGO aprobó el llamado a concurso para la selección del auditor interno, en fecha 06-02-2006, dándose de esta forma inicio al proceso del concurso. El Presidente de HIDROLAGO, notificó a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), de la apertura del proceso para la selección y designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna. Para el nombramiento de los miembros del jurado y sus respectivos suplentes, procedió a la publicación del llamado a concurso en fecha 13 y 17 de febrero de 2006, de este hecho fue informada esta Contraloría General, en atención a lo previsto en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales, Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (RCPDCDMTUAI), Gaceta Oficial No. 38.311 de fecha 10-11-2005, vigente para la fecha de inicio del concurso.

El jurado del concurso estuvo integrado por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, los cuales fueron designados por HIDROLAGO, previa presentación de credenciales ante la Hidrológica, los cuales estaban acorde con los requisitos del reglamento antes citado.

El ganador del concurso fue designado por la Junta Directiva mediante Acta No. 5 de fecha 12-04-2006, la cual fue remitida a esta Contraloría General de la República, conjuntamente con los resultados y el acto motivado mediante el cual se realizó la designación, juramentación y toma de posesión para el cargo de auditor interno.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el proceso de selección y designación del Auditor Interno de la C.A., Hidrológica de Maracaibo (HIDROLAGO), realizado en el año 2006. En tal sentido, la revisión y evaluación del

expediente se realizó de manera exhaustiva. Verificar si el concurso para la selección y designación del auditor interno de HIDROLAGO se realizó de conformidad con la normativa legal vigente.

Observaciones relevantes

De 8 participantes preseleccionados, 4 no contaban con el requisito de un mínimo de 3 años de experiencia laboral en control fiscal, no obstante lo previsto en los artículos 13 numeral 8 y 29 numeral 1 del RCPDCDMTUAI, el cual señala que para participar en el concurso se debe poseer no menos de 3 años de experiencia laboral en control fiscal; y el Jurado Calificador tiene entre otras atribuciones la de verificar el cumplimiento de los requisitos para concursar por cada aspirante y rechazar a quienes no lo reúnan. Cabe señalar, que en uno de los expedientes no se evidenció documentación alguna que soporte los años de servicio en la Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN), ni documentos que demuestren que es jubilado de la citada compañía, no obstante, lo establecido en el artículo 29 numeral 3 ejusdem, indica que el jurado calificador, tendrá entre otras atribuciones la de invalidar la inscripción y descalificar al aspirante, en caso de falsedad de los datos suministrados o de los documentos que presente. En otro caso, se observó la existencia de dos matrices de evaluación donde las puntuaciones asignadas por el jurado calificador eran diferentes, al respecto esta Contraloría General tomó en consideración la primera evaluación según el orden del expediente, no obstante, lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial No. 36.229 de fecha 17-06-97, los cuales establecen que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización. Las situaciones antes señaladas evidencian que el jurado calificador no dio estricto cumplimiento a lo establecido en el citado reglamento, en cuanto a los requisitos que debían cumplir los participantes del concurso, aunado a la ausencia de supervisión, control y seguimiento de la documentación que soporta el expediente, lo que trajo como consecuencia que se evaluaran credenciales de participantes que no

cumplían con los requisitos establecidos, además, los documentos que respaldaban el expediente del citado proceso de concurso estaban incompletos, lo que le restó confiabilidad a dichos soportes.

De la revisión documental efectuada a las matrices de evaluación, de 3 participantes, contenidas en el Acta No. 4, se evidenció que les asignaron en el aspecto de experiencia laboral un total de 86.50, 78 y 70 puntos, siendo el máximo establecido de hasta 65 puntos, tal como lo prevé el artículo 31 del RCPDCDMTUAI, aplicable para el proceso de selección. Lo que evidencia que el jurado calificador no dio estricto cumplimiento a lo establecido en el citado reglamento, por lo que los resultados de la evaluación no son confiables.

De la revisión efectuada al expediente del proceso de selección del auditor interno de HIDROLAGO, se observó que los folios comprendidos desde el 160 hasta el 166 estaban repetidos y los documentos relacionados con uno de los participantes, no fueron foliados en su oportunidad, así mismo, el expediente no había sido remitido a la Gerencia de Recursos Humanos, a la fecha de la actuación fiscal 07-08-2006, no obstante lo previsto en el artículo 23 de las NGCI, el cual señala que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización, así como lo establecido en el artículo 46 del RCPDCDMTUAI, aplicable para este concurso, el cual establecía que los documentos que sirvan de soporte a la decisión técnica del proceso de selección de los titulares de las unidades de auditoría interna debería permanecer en los archivos del área de recursos humanos del respectivo ente u organismo convocante por un lapso mínimo de un año. Las situaciones antes señaladas, evidencian la ausencia de control y seguimiento en el resguardo de la documentación que soporta al expediente, por parte de la consultoría jurídica, dependencia designada para atender todo lo relacionado con el concurso de auditor interno de la empresa. Tal situación le resta confiabilidad a la documentación que contiene el expediente y a los responsables que lo tienen en custodia.

No se evidenció que las autoridades de HIDROLAGO, previo nombramiento del auditor interno, hubieren consultado el registro de inhabilitados que lleva la Contraloría General de la República. Al respecto, el artículo 105 de la LOCGRSNCF en su último párrafo, establece que las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula. La citada observación, obedece a la inexistencia de mecanismos de control interno que permitieran a las autoridades de HIDROLAGO verificar y corroborar si los aspirantes al concurso se encontraban en el citado registro, a los efectos de evitar que los nombramientos como funcionarios o servidores públicos, se realizara sobre personas en las cuales se haya dictado alguna medida de inhabilitación para ejercer la función pública.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación al proceso de selección y designación del auditor interno de la C.A., Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), realizado en el año 2006, se constató que el jurado calificador no dio estricto cumplimiento a los parámetros establecidos en la normativa legal vigente, para la fecha de la celebración del mismo, por cuanto: seleccionó para el concurso de auditor interno, participantes que no reunían los requisitos mínimos establecidos en cuanto a la experiencia laboral, no atendió los parámetros previstos en los puntajes para capacitación y experiencia laboral, así como, los expedientes de los participantes no reposaban en la Gerencia a la cual le correspondía la custodia de los mismos, aunado a que, no todos los documentos contenidos en éstos, fueron foliados en su oportunidad y otros presentaban numeración repetida. Adicionalmente, no se evidenciaron documentos relativos a la consulta del registro de inhabilitados que lleva la Contraloría General de la República previo a la designación del titular del cargo, observándose, inexistencia de mecanismos de control interno a los fines de su verificación. Situaciones que evidencian debilidades en el

proceso de selección, al incumplir las bases previstas para la designación del titular de la unidad de auditoría interna de la empresa, lo cual limitó garantizar la imparcialidad y objetividad en el proceso, vulnerando la transparencia de los resultados.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República le recomienda a la máxima autoridad jerárquica de HIDROLAGO, lo siguiente:

- Ser vigilante de que el jurado calificador que se designe para llevar a cabo los siguientes procesos de selección del titular de la unidad de auditoría interna, observe las disposiciones previstas en la normativa que regula dicho proceso, haciendo énfasis en el aspecto relacionado con la evaluación de las credenciales y condiciones de cada participante, verificando que cumplan con los requisitos mínimos exigidos para concursar, con la finalidad de garantizar la objetividad del proceso, la validez y confiabilidad de los resultados, en estricto cumplimiento de las atribuciones y deberes previstos en la normativa que regula la materia.
- Establecer mecanismos de control interno necesarios, que garanticen el análisis exhaustivo, de la documentación entregada por los aspirantes y la asignación de los puntajes obtenidos, de acuerdo a lo previsto para la capacitación y experiencia laboral, que a tal efecto contiene las bases la designación del auditor interno.
- Implementar los mecanismos de control interno pertinentes, con el fin de asegurar que todos los documentos recibidos sean foliados, de manera tal que garantice la transparencia en el proceso, antes de proceder al resguardo y archivo de la información emitida con ocasión del proceso de selección, en la gerencia de recursos humanos.
- Establecer los mecanismos necesarios a los fines de incorporar al proceso de selección, la consulta del registro de inhabilitados, que a tal efecto lleva la Contraloría General de la República.

INSTITUTO PARA EL CONTROL Y LA CONSERVACIÓN DEL LAGO DE MARACAIBO (ICLAM)

ACCIONES EMPRENDIDAS Y RECURSOS OTORGADOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA LEMNA ACUÁTICA

El Lago de Maracaibo está ubicado en el estado Zulia, el cual se encuentra al noroeste de Venezuela, limitado al norte por el Golfo de Venezuela, al sur por los estados Mérida y Táchira y la República de Colombia; al este por los estados Falcón, Lara y Trujillo y al oeste por Colombia. La cuenca del Lago de Maracaibo está conformada por más de 135 cursos de agua permanentes y temporarios; de estos, los de mayor importancia que desembocan en la margen occidental del Lago son Limón, San Juan, Apón, Santa Ana, Palmar y el Catatumbo, que constituye el principal afluente del Lago, aportando el 60,00% de agua dulce que recibe; Zulia, Escalante, Chama y Mucujepe en la margen sur, y Motatán, Misoa, Machango, y Pueblo Viejo, en la margen oriental.

Para coadyuvar a hacer mucho más efectiva las competencias y actividades ambientales en la cuenca del Lago de Maracaibo, mediante ley (Gaceta Oficial N° 2.890 Extraordinario de fecha 28-12-1981) se creó el ICLAM, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al MARN. Este instituto tiene por objeto, promover, planificar, programar, coordinar, evaluar y ejecutar las labores inherentes a las investigaciones y asesoramiento necesario para el logro de sus objetivos; obtención y preparación de la documentación e información, normas y aspectos legales de las actividades relacionadas con el control y conservación del Lago de Maracaibo y su cuenca; planificar y proyectar obras, o aprobar proyectos, para mejorar el funcionamiento del Sistema Ecológico e Hidrográfico de la Cuenca, que permita el aprovechamiento integral del sistema Lago-Cuenca; promover, coordinar y evaluar la ejecución de obras que organismos especializados públicos o privados ejecuten para el aprovechamiento integral del Lago de Maracaibo y su cuenca hidrográfica.

En abril de 2004, se observó en el Lago de Maracaibo un fenómeno de importancia ecológica, como fue el crecimiento explosivo de plantas acuáticas, principalmente flotantes y emergentes, perteneciente a la familia Lemnaceae, conocida como lenteja de agua, la cual fue

identificada como *Lemna obscura*, por lo que el Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 2.966 de fecha 08-06-2004 (Gaceta Oficial N° 37.959 de fecha 14-06-2004), declaró la emergencia en el lago y sus estados adyacentes, afectados por la presencia masiva de superfloración de macrofitas acuáticas *Lemna sp.*

Para el ejercicio fiscal 2004 el presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado por Bs. 15.098,89 millones (Gaceta Oficial N° 5.678 Extraordinario del 16-12-2003), no incluyó recursos para atacar la superfloración de alguna especie acuática. No obstante, Petróleos de Venezuela como miembro del Comité Nacional para atender la emergencia, suscribió el referido convenio con el MARN y el ICLAM, aportando Bs. 24.000,00 millones para atacar la problemática de la *Lemna*.

En el presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2005 por Bs. 30.514,43 millones (Gaceta Oficial N° 5.750 Extraordinario de fecha 29-12-2004), se evidenció la programación de actividades relacionadas con la evaluación de la familia *lemnaceae* y demás especies acuáticas en los ecosistemas de la Cuenca del Lago de Maracaibo, así como, la recolección de la *Lemna* y se le asignó recursos por Bs. 6.267,26 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó con el fin de identificar las posibles causas de la proliferación de las macrofitas acuáticas, *Lemna sp.*, en el Lago de Maracaibo, durante el año 2004 y primer semestre de 2005, en tal sentido se procedió a conocer el impacto que produce la proliferación de la *Lemna* en el Lago de Maracaibo y sus zonas adyacentes; constatar las acciones emprendidas por los organismos involucrados en la emergencia decretada por el Ejecutivo Nacional, para erradicar las posibles causas que originaron la proliferación de la *Lemna*, así como verificar que los recursos otorgados para erradicar la problemática existente en torno a la presencia de la *Lemna*, hayan sido destinados para tal fin.

Observaciones relevantes

La *Lemna* causó impactos ambientales, económicos y de salud en la región zuliana; toda vez que, en términos de

salud, el contacto con la planta causó algunos problemas sobre la piel a los habitantes, con una impresión diagnóstica inicial de dermatitis por contacto, no micótica; así como, asma, diarrea y fatigas en algunas personas. En cuanto a lo económico se encuentra la obstrucción de canales de riego y drenaje, que dificultaron la navegación y la pesca, observándose en las estadísticas pesqueras correspondientes a los años 2003, 2004 y los dos primeros meses del año 2005, suministradas por Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) que la producción disminuyó levemente entre los meses de mayo a diciembre del 2004 respecto al año 2003. La afectación ambiental producto de la proliferación de esta especie acuática, la cual está asociada, entre otros factores, al exceso de nutrientes originados de fuentes puntuales y no puntuales (zonas agrícolas, pecuarias, descargas de aguas residuales domésticas e industriales en la cuenca) genera alta rata de consumo de oxígeno, es decir disminución del oxígeno en el agua (Hipoxia), pérdida de la biodiversidad y muerte de peces. Cabe referir, que la presencia de la planta abarcaba grandes extensiones y conformaba una capa gruesa con olor putrefacto y cambio de color en el agua, a medida que se acumulaba en las riberas del lago, lo que ocasiona la disminución del potencial como recurso para fines de consumo humano, industrial y turístico. Sin embargo, esta situación no había afectado el ecosistema del Lago de Maracaibo. Es importante la disposición final de los desechos de la *Lemna* en diversos terrenos y bajo diferentes condiciones, "Determinación de metales pesados en *Lemna obscura* procedentes de los sitios de recolección en áreas litorales del Lago", con la participación de LUZ y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) en noviembre de 2004, el material vegetal de *Lemna obscura* no es un material o desecho peligroso y puede ser tratado como un desecho orgánico, y utilizada para la purificación biológica de aguas servidas, para ser utilizada como abono (primero evaluar sus nutrientes y otras características físicas, químicas y microbiológicas).

No se observaron acciones conjuntas y coordinadas entre los diferentes organismos nacionales, regionales y locales orientados a la erradicación de las posibles causas y minimización de la superfloración de *Lemna*, no obstante, el Decreto N° 2.966 de fecha 08-06-2004 referido a la declaración de emergencia en el Lago de Maracaibo,

establece en sus artículos 2 y 5 que deberán implementarse todos los mecanismos y planes previstos en el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres y las demás medidas necesarias para enfrentar los potenciales daños que pudiera ocasionar la situación que genera la emergencia; igualmente, en el artículo 5 se exhortó a los gobernadores y alcaldes a cooperar en la solución; así como quedaron encargados de la ejecución del Decreto los Ministerios: del Ambiente y de los Recursos Naturales, Interior y Justicia y la Defensa, actualmente Ministerios del Poder Popular para: Ambiente, Interior y Justicia y la Defensa. Asimismo, la ley de creación del ICLAM establece en el artículo 7, numeral 2, referida a las atribuciones del instituto en cuanto a la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos oficiales y privados en pro de la conservación del Lago de Maracaibo. Esta situación se originó motivada a que no hubo consenso entre las diferentes autoridades de la región para enfrentar la citada emergencia. Lo que trajo como consecuencia la baja efectividad para reducir a niveles convenientes la presencia de la Lemna, ya que se pudo haber atacado sistemáticamente por diferentes puntos geográficos y con diferentes criterios de acción.

El ICLAM para la fecha en que se generó la proliferación de la Lemna Sp en el Lago (14-04-2004), no contaba con los recursos humanos, materiales y financieros; ni con estudios e investigaciones recientes del grado de eutrofización del lago que le permitiera atender con eficiencia y oportunamente la contingencia presentada, no obstante, que la ley de creación del ICLAM, en sus artículos 2 y 18 establecen como objeto del instituto; promover, planificar, programar, coordinar, evaluar y ejecutar las labores inherentes a las investigaciones, sometidas a su control e investigación; asimismo, el artículo 19 numeral 12, de la Ley Orgánica del Ambiente (Gaceta Oficial N° 31.004 de fecha 16-06-1976), señala que son consideradas actividades susceptibles de degradar el ambiente las que propenden a la eutrofización de lagos y lagunas, en concordancia con el artículo 43 de las Normas para el Aprovechamiento de las Cuencas (Gaceta Oficial N° 36.013 de fecha 02-08-1996) que estipula, la conservación de las cuencas hidrográficas se desarrollara a través de la implementación de planes nacionales, regionales y locales de conservación de cuencas,

a fin de prevenir y disminuir el deterioro de los recursos naturales renovables presentes en estas áreas. Esta situación se originó debido a una planificación inadecuada en cuanto a proyectar estudios e investigaciones relacionadas con el ecosistema del lago, toda vez que ya se conocía de la existencia y crecimiento de la familia Lemnácea; lo que significa que el instituto no tomó las previsiones necesarias en cuanto a los escenarios que pudieron generarse relacionados con algunos fenómenos naturales; así como, el control y seguimiento de las empresas de la región que realizan actividades degradantes del ambiente y así minimizar la cantidad de nutrientes aportados al lago, lo que originó que se abordara la problemática de la superfloración como un imprevisto, acometiéndose bajo criterios de emergencia.

Conclusiones

La proliferación de las macrofitas Acuáticas Lemna Sp en la Cuenca del Lago de Maracaibo se ocasionó por los niveles de contaminación de las aguas del lago producto de los desechos orgánicos y químicos, que llegan a la cuenca a través de los ríos que desembocan en el mismo, el poco o nulo mantenimiento a las plantas de tratamiento de las aguas servidas de las poblaciones adyacentes al lago, que aportan considerables nutrientes orgánicos y bacterianos que contribuye al desarrollo de plantas acuáticas, en este caso la Lemna Sp, así como, por la falta de recursos humanos, materiales y financieros, ni de estudios recientes relacionados con la eutrofización de las aguas del lago, que permitiera ejercer acciones oportunas en los cambios que se generaron en la cuenca, aunado a la inexistencia de mecanismos de coordinación, colaboración y participación de otros organismos que hacen vida en el lago.

Aun cuando desde su creación, las competencias del ICLAM es el control y conservación de la Cuenca del Lago, es con la proliferación de la citada planta, que emprendió un conjunto de acciones dirigidas, a la recolección de la misma, para mitigar su presencia, así como estudios e investigaciones con otros organismos y universidades nacionales en la búsqueda de soluciones para el control y erradicación de la misma. Sin embargo, no se observó una acción conjunta de los diferentes organismos regionales y locales que conviven alrededor del lago, que apoyaran

de manera efectiva las acciones adelantadas por el actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y el ICLAM, orientadas a minimizar la presencia de la planta y a estudiar las causas de su aparición para erradicarla. Por lo que su presencia por prolongados períodos de tiempo y su rápida descomposición, causó impactos ambientales, económicos y de salud en la región; en la salud se destacó problemas en la piel, así como, asma, diarrea y fatigas; en lo económico, la obstrucción de canales de riego y drenajes que dificultaron la navegación y la pesca. El impacto ambiental se hizo evidente en la pérdida de biodiversidad y muerte de peces y el cambio de coloración en el agua.

Recomendaciones

- La gerencia responsable de la investigación en el instituto deberá formular las recomendaciones pertinentes en cuanto a la recolección y disposición de la Lemna Sp, a fin de minimizar el impacto fundamentalmente en la salud de la población.
- El presidente del ICLAM deberá dictar las instrucciones pertinentes a las gerencias correspondientes, en el sentido de fortalecer la planificación de los estudios e investigaciones en la cuenca del lago, que permitan detectar oportunamente, situaciones que alteren el ecosistema y faciliten la aplicación de acciones oportunas.
- Las máximas autoridades del ICLAM deberán proveer de suficientes recursos financieros, materiales y humanos para la investigación, el control y seguimiento de los cuerpos de agua vertidos y efluentes de líquidos provenientes de los ríos y de la población de la región, a fin de controlar los desechos contaminantes para garantizar la calidad del agua y del ecosistema del lago.

INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS (INTI) /OFICINA REGIONAL DE TIERRAS YARACUY

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES Y SUBLEGALES QUE RIGEN SU FUNCIONAMIENTO

El Instituto Nacional de Tierras (INTI) fue creado por mandato de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.323, de fecha el 13 de noviembre de 2001, en respuesta a la necesidad de establecer las bases

del desarrollo rural integral y sustentable. Este instituto autónomo está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional. Se encuentra adscrito al extinto Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT), actual Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Mediante los artículos 122 y 118 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, le fue conferido al INTI la competencia para crear en las poligonales rurales del país, Oficinas Regionales de Tierras (ORT), para atender los casos relacionados con la regularización de las tierras en el interior del país, sustanciar los procedimientos de declaratoria de tierras ociosas o incultas, así como, la remisión de los resultados de las actuaciones relacionadas con la situación de las mismas en el ámbito nacional, a los fines de dar apoyo al directorio del INTI.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se crea mediante acta de directorio del inti, Punto N° 14-02, sesión 14-02 de fecha 17-04-2002, la Oficina Regional de Tierras en el Estado Yaracuy, cuya misión es garantizar a los ciudadanos y ciudadanas de ese sector el acceso a la tierra, mediante la administración, redistribución y transformación de los predios con vocación agraria, a los fines de asegurar sus derechos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En cuanto a las políticas orientadas a fomentar, promover y desarrollar una agricultura sustentable, y a los fines de prestar apoyo económico a los propietarios u ocupantes de las tierras con vocación de uso agrario, la ORT inti-Yaracuy, establece la Oficina de Registro Agrario cuya finalidad es identificar las tierras y sus ocupantes, cuales son los derechos jurídicos invocados, sus ubicaciones, linderos, superficies y condiciones que permiten determinar su valor. A dicha oficina se presentan personas naturales o jurídicas a objeto de inscribir el predio que ocupan, bien sea por alegar el carácter de ocupante y/o propietario. El inti, previo cumplimiento de las formalidades exigidas a través de la referida oficina, otorga o expide un certificado de inscripción denominado “Carta de Inscripción en el Registro Agrario”.

Por otra parte, la Oficina de Registro Agrario emite un instrumento denominado “Constancia de Registro Agrario”,

tanto sobre predios de origen público como privado, una vez determinado la condición del solicitante sobre las tierras o predios y consignado todos los documentos previstos en la LTDA; a través del mismo, los beneficiarios solicitan ante el Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) un documento llamado “Constancia de Productor”, mediante el cual los propietarios u ocupantes de tierras reciben apoyo financiero del Estado. Al respecto, el artículo 9 de la LTDA prevé dentro de sus preceptos que el Estado será el encargado de garantizar el otorgamiento de créditos agrarios, incorporando a las instituciones bancarias y financieras públicas o privadas existentes para prestar dichos servicios, o creando instituciones estatales. En este sentido y a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en dicha Ley, se desarrollaron políticas de financiamiento agrario, siendo uno de los principales financistas, el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA).

La estructura organizativa de la ORT inti-Yaracuy, suministrada por la oficina regional, está conformada por la coordinación regional, oficina de atención al soberano, oficina de informática, cinco áreas operativas denominadas: Apoyo administrativo y logístico, técnica agraria, riego y conservación de suelos, registro agrario y legal agraria. La dirección y administración de la oficina está a cargo de un comité regional integrado por el coordinador regional y los jefes de las áreas anteriormente citadas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que rigen el funcionamiento de la oficina regional de tierras Yaracuy (ORT inti-Yaracuy), la situación administrativa en cuanto a la conformación y manejo de la información contenida en los expedientes de las áreas de Registro Agrario y Legal Agraria, así como el proceso de reclutamiento, selección, ingreso, egreso y clasificación del personal en la referida oficina durante los años 2004 y 2005.

Observaciones relevantes

La estructura organizativa de la ORT inti-Yaracuy y los instrumentos normativos que definen formalmente las

atribuciones y competencias de los funcionarios que laboran en esa dependencia, no están debidamente aprobados por el directorio del inti, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (RLOCGR), Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29-03-2001 y el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en concordancia con el artículo 20 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97. La referida situación obedece a que sólo existe una propuesta de estructura organizacional y organigrama general del inti, aprobada en forma transitoria por el extinto Ministerio de Planificación y Desarrollo, actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo en mayo de 2002, con vigencia de un año, por lo que la misma presentaba más de 4 años de vencimiento para la fecha de la actuación practicada por este Organismo Contralor (15-09-2006). Lo antes expuesto, incide negativamente en la segregación de atribuciones y competencias de la oficina, afectando por ende su adecuado funcionamiento.

La ORT inti-Yaracuy no cuenta con manuales de normas y procedimientos que contengan las funciones y actividades de cada una de las dependencias que integran la oficina, no obstante lo establecido en el artículo 35 y 36 de la LOCGRSNCF, conjuntamente con el artículo 131 y 134 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial No. 37.978 de fecha 13-07-2004 y el artículo 3 del Reglamento sobre la Organización del Control Interno de la Administración Pública Nacional (RSOCIAPN), publicado en la Gaceta Oficial N° 37.783 de fecha 25-09-2003. La referida situación derivada de la no elaboración y aprobación definitiva de los citados instrumentos por parte de las máximas autoridades del inti, lo que dificulta el seguimiento y control de los procesos desarrollados por la oficina, además de incidir de manera negativa en su funcionamiento, al no estar definidos de manera formal los procedimientos que constituyen sus actividades medulares.

De la revisión efectuada a los archivos correspondientes a las áreas de registro agrario y legal agraria de la Oficina

Regional de Tierras Yzacuy, se evidenció lo siguiente: No disponen de suficiente espacio físico ni archivadores que garanticen el resguardo y faciliten el manejo de los expedientes; existen expedientes no identificados y la información contenida en los mismos no se encuentra foliada o identificada numéricamente y en muchos casos se encuentra incompleta; existen documentos no archivados en carpetas, lo que facilita su extravío. No obstante, lo previsto en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, en concordancia con el artículo 23 de las NGCI. La referida situación deriva de la inexistencia de adecuados mecanismos para el resguardo de documentos, lo cual se traduce en la eventual pérdida de los mismos, dificultando a la oficina regional la oportuna respuesta a las comunidades que requieren del servicio, además de limitar el ejercicio del control interno.

Durante el año 2004, el área legal agraria de la oficina regional no realizó la contabilización de los expedientes de “Carta Agraria” y además, el coordinador regional señaló que desconoce la cantidad exacta de expedientes conformados durante el referido período, toda vez que no existe información física y digital actualizada que permita cuantificar dicha documentación, manifestando además que en las gestiones pasadas no se formaron los referidos expedientes. No obstante, las consideraciones previstas en el artículo 23 de las NGCI, en concordancia con el artículo 35 de la LOCGRSNCF y artículo 3 del RSOCIAPN. Sobre los particulares expuestos, el Jefe del área legal agraria, señaló que no disponen de los equipos necesarios que permitan llevar el control de la información que procesan. Tal situación, limita a la oficina regional generar información oportuna y confiable, lo que incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en toda organización, así como conocer la efectividad en cuanto a la prestación del servicio y el grado de cumplimiento de las actividades asignadas a la ORT inti-Yzacuy.

De la revisión realizada a una muestra de 48 expedientes, en el área de registro agrario correspondientes a los años 2004 y 2005, se evidenció la emisión de constancias provisionales de inscripción en el registro agrario, cuyos expedientes de solicitud carecen de algunos de los do-

cumentos previstos en los artículos 27, 28, 29, y 30 de la LTDA, necesarios para el otorgamiento de la constancia de registro agrario definitiva. Al respecto, el director general del inti, señaló que las referidas constancias de inscripción provisionales constituyen un acto declarativo, que no otorga derecho alguno al beneficiario de las mismas y que no está formalmente autorizado por las autoridades competentes del inti, desconociéndose las causas por las cuales se procedió a su emisión durante los citados ejercicios, lo que resta formalidad a los procedimientos administrativos y financieros efectuados con fundamento en las referidas constancias provisionales.

De la comparación realizada entre el listado del personal fijo y contratado de la ORT-INTI Yzacuy y los expedientes de personal que reposan en el área de apoyo administrativo y logístico de la oficina regional, se desprende lo siguiente: a) de un total de 21 empleados fijos reflejados en la lista, sólo se evidenció la conformación de 13 expedientes de personal que representan el 62,00% del total, destacándose la inexistencia de la documentación correspondiente al coordinador regional y 4 jefes de áreas; b) de un total de 45 trabajadores contratados reflejados en la relación, sólo se evidenció la conformación de 29 expedientes, que representan el 64,00% del total; c) se constató la suscripción de un contrato de servicios durante el período 01-01 al 31-12-2006, no obstante la persona se desempeña como personal fijo en el cargo de jefe del área legal agraria desde el 01-05-2006; d) se observaron discrepancias entre los datos señalados en la lista del personal contratado y la información contenida en los expedientes. Lo anteriormente señalado no se ajusta a lo establecido en el literal a, artículo 23 de las NGCI. La referida situación derivada de los inadecuados controles implementados por la oficina en lo que respecta a la conformación y resguardo de los expedientes de personal, afectando así el debido seguimiento y por ende el cumplimiento de las actividades previstas para el área de apoyo administrativo y logístico, en materia de administración de personal.

De la revisión y análisis a la relación de constancias de registro agrario emitidas por la ORT inti-Yzacuy durante el año 2005, se evidenció que en el segundo semestre del año 2005, disminuyó la emisión de constancias de inscripción

de registro agrario, siendo los meses más representativos, julio y octubre, en los cuales se paralizó la emisión de las citadas constancias. Cabe destacar que los artículos 30 y 42 de la LTDA, hacen referencia de dicho instrumento, el cual se suministra al beneficiario con carácter temporal, a los fines de solicitar posteriormente la Carta de Inscripción en el Registro Agrario Definitivo. Al respecto, el Jefe del Área de Registro Agrario señaló que la disminución en la emisión de las constancias de inscripción en el año 2005, obedeció al hecho de que no se estaban solicitando la totalidad de los registros para el otorgamiento de las referidas constancias. Tal situación, permite determinar que se realizaron modificaciones en procedimientos que no estaban formalmente aprobados por la máxima autoridad jerárquica del inti, lo que conllevó que el proceso de emisión de las constancias de inscripción de registro agrario durante el año 2005, disminuyera o se paralizara, afectando a los beneficiarios solicitantes del servicio.

La Oficina Regional de Tierras Yacucy, no dispone de un sistema integrado y automatizado para generar información administrativa, vinculada con las áreas que conforman a dicha oficina, no obstante lo establecido en el artículo 30 de las NGCI. Este Organismo Contralor, no evidenció las acciones emprendidas por parte de las autoridades de la Oficina Regional, dirigidas a solucionar la presente problemática. La citada situación derivada del registro manual de gran parte de las operaciones efectuadas por la referida oficina y ocasiona que la información suministrada no sea oportuna, confiable y actualizada, acorde con las necesidades de los usuarios para la toma de decisiones, lo cual afecta la gestión de la Oficina Regional.

Conclusiones

De la evaluación practicada a la Oficina Regional de Tierras Yacucy (ORT inti-Yacucy), se derivan una serie de debilidades vinculadas con la ausencia de estructura organizativa, instrumentos normativos y manuales debidamente aprobados por el directorio del inti, situación que aunada a la emisión de constancias provisionales de inscripción en el registro agrario, sin contar con la autorización formal de las autoridades competentes del inti, inadecuados controles en lo que respecta a la contabilización de los

expedientes de cartas agrarias y de personal, la ausencia de un sistema integrado y automatizado que genere información administrativa vinculada con las operaciones que se desarrollan, así como las inadecuadas condiciones de seguridad, salud y bienestar de las instalaciones y espacios físicos de las áreas que conforman la Oficina Regional de Tierras Yacucy, afectan su adecuado funcionamiento y por ende el cumplimiento de las competencias previstas por ley, vinculadas con los planes y programas de desarrollo rural sustentable.

Recomendaciones

Esta Contraloría General de la República recomienda a las máximas autoridades jerárquicas del INTI central lo siguiente:

- Iniciar las acciones necesarias dirigidas a crear una estructura organizativa adecuada a las funciones del Ente, a los fines de garantizar el adecuado funcionamiento, en cuanto a la segregación de funciones de la Oficina Regional de Tierras Yacucy.
- Empezar las acciones destinadas a elaborar los manuales de normas y procedimientos de la ORT Yacucy, así como la aprobación de los referidos instrumentos normativos por la máxima autoridad del inti, a los fines del debido control de los procesos y actividades ejecutadas por la oficina regional.
- Implantar un adecuado sistema de archivo, con suficiente espacio físico, así como el acceso a dicho sistema, de personal autorizado por la Oficina Regional de Tierras Yacucy, a los fines de garantizar el buen manejo, resguardo y confidencialidad de la información y documentación histórica relacionada con la gestión de la ORT-INTI Yacucy.
- Implementar mecanismos de control administrativo que permitan entre otros, clasificar, registrar, cuantificar y verificar la documentación de los expedientes que reposan en las áreas de la oficina regional, a los fines de facilitar la ubicación, manejo, control y actualización de la información.
- Adoptar los mecanismos de control necesarios para ejercer supervisión eficaz y eficiente sobre los procedimientos aplicados en la ORT INTI Yacucy, a los fines de garantizar que estén formalmente aprobados

y autorizados por la máxima autoridad jerárquica del INTI y enmarcados dentro del marco jurídico que regula las actividades de la institución y las Oficinas Regionales de Tierras en el ámbito nacional.

- Empezar las acciones necesarias dirigidas a solventar la situación relacionada con los expedientes del personal de la ORT-INTI Yaracuy, que reposan en el área de apoyo administrativo y logístico, a través de la implementación de procedimientos de control que permitan ordenar, sistematizar, clasificar y actualizar de manera oportuna, los documentos que reposan en los referidos expedientes, a los efectos de garantizar confiabilidad y veracidad de los datos del personal contenidos en los mismos.
- Implantar un sistema de control administrativo y automatizado, que permita ordenar, actualizar y facilitar el acceso a la información procesada en las Áreas que componen la Oficina Regional de Tierras Yaracuy, a los fines de dar celeridad a las operaciones y procesos administrativos de la ORT-INTI Yaracuy, garantizando la calidad y suministro oportuno de la información, que coadyuven a mejorar el desempeño de su organización, para controlar y evaluar su gestión.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) fue creado por Decreto Ley del 13-05-1975, publicado en la Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-1975, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Desde el 30-08-99 estuvo bajo la tutela del Ministerio de Infraestructura (MINFRA), de acuerdo con lo previsto en el Decreto N° 257 con Fuerza de Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado (Gaceta Oficial N° 36.775 del 30-08-99). Posteriormente fue adscrito al Ministerio de la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 3.126 (Gaceta Oficial N° 38.027 de fecha 21-09-2004). Actualmente, el Instituto está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el

Hábitat, según Decreto publicado en la Gaceta Oficial N° 5.836 de fecha 08-01-2007.

De conformidad con su ley de creación, el INAVI tiene amplias facultades para cumplir con su objeto, tales como: construir y adquirir viviendas, adquirir y vender terrenos, celebrar contratos de comodato, conceder créditos con garantías hipotecarias, ejecutar operaciones de fideicomiso y desarrollar programas de acción social para las comunidades.

De acuerdo con la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, según Gaceta Oficial N° 38.591 del 26-12-2006, la supresión y liquidación del INAVI fue prorrogada hasta el 31-12-2007.

En el mes de diciembre de 1999, debido a las lluvias ocurridas en el estado Vargas se produjeron deslaves que ocasionaron pérdidas de vidas humanas, damnificados y de viviendas. Razón por la cual, durante el año 2000 el INAVI promovió la construcción de un conjunto de edificios para las familias afectadas en el Estado Vargas, mediante la suscripción de contratos de obra, de inspección y de servicios con varias empresas con el objeto de la construcción de la urbanización Vista al Mar.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de los expedientes de obras suministrados por la Gerencia de Producción, relacionados con los contratos suscritos por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), para la construcción de la urbanización Vista al Mar, ubicada en Arrecifes, estado Vargas, durante el período 2000 - 2006; en tal sentido, se evaluó 6 contratos, distribuidos en 2 contratos de obras, 2 contratos de inspección de obras y 2 de servicios, equivalentes al 100,00% del total suministrado; así como la verificación "in situ" de la situación física de las referidas obras.

Observaciones relevantes

La información no está debidamente resguardada y los expedientes suministrados por la Gerencia de Producción,

contienen información incompleta, sin un orden cronológico que facilite su oportuna localización, no evidenciándose los documentos tales como actas de recepción provisional y definitiva, no obstante lo establecido en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con el artículo 23 literal a de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta N° 36.229 del 17-06-97, disponen que “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo establecido legalmente”. Debido a fallas en el seguimiento y control que dicho instituto debe llevar en relación con los expedientes que pertenecen a sus archivos a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Producción de INAVI. Situación que limitó el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República, dada la dificultad en la localización oportuna de los documentos relacionados con la obra en cuestión.

No se evidenció permiso de habitabilidad de la urbanización “Vista al Mar”, suscrito por la Dirección de Ingeniería Municipal del estado Vargas, que demostrara que la obra se ejecutó de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes previstas en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-87, Capítulo IV, referido a los Trámites Administrativos a la Terminación de la Obra: “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del Municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes (...)”. Situación debida a debilidades en el seguimiento y control por parte de INAVI dada la importancia de estos documentos para el control en la ejecución de los trabajos. Trayendo como consecuencia que el INAVI, procediera a la entrega de viviendas sin el correspondiente permiso de habitabilidad aprobado por la ingeniería municipal, requisito indispensable para efectuar la venta y protocolización de las mismas.

El proceso de protocolización de las viviendas no se ha realizado ni se ha formalizado el documento de propiedad del terreno donde se encuentra construida la urbanización Vista al Mar, no obstante que el acta de terminación fue suscrita el 31-07-2001. Debido a que el INAVI estableció una exención de los trámites, en virtud de que los terrenos donde se ubican los desarrollos ejecutados por el instituto, están considerados como zonas de reglamentación especial y por tanto se rigen por los proyectos elaborados por el instituto para su construcción. Sin embargo, los artículos 96 y 97 de la LOOU, establecen que “Para la protocolización del documento de parcelamiento conforme la ley de Venta de Parcelas se presentará ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, junto con el mencionado documento y con destino al Cuaderno de Comprobantes, una copia de la constancia a que se refiere el artículo 85 (...)”, este último artículo señala que el proyecto debe ajustarse a las variables urbanas fundamentales establecidas en la ley. Lo que trae como consecuencia que los habitantes de la urbanización no cuenten con el documento que los acredite ante el registro competente, como propietarios de los referidos inmuebles.

A la empresa contratista de las obras correspondiente a la urbanización “Vista al Mar” se le otorgó Bs. 1.094,04 millones y Bs. 411,81 millones por concepto de anticipo contractual, faltando por amortizar las cantidades de Bs. 14.230,77 y Bs. 17.919,41, respectivamente, sin que el INAVI realizara las diligencias dirigidas a recuperar el remanente del anticipo entregado a dicha empresa, no obstante el artículo 6 de las NGCI, indica que el control interno contable comprende las normas, procedimientos y mecanismos concernientes a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones presupuestarias y financieras. A pesar que los montos a recuperar son bajos esta situación incidió en el cierre administrativo de los contratos.

La planta de tratamiento de las aguas servidas de la urbanización Vista al Mar, no se encuentra en funcionamiento, está colapsada y abandonada, debido a la falta de mantenimiento permanente, ocasionando que las aguas transiten libremente por los alrededores del urbanismo, desbordándose directamente al mar sin ningún tratamiento. Sin embargo

el artículo 72 de la LOOU, señala: “Los desarrollos de Urbanismo Progresivo estarán orientados a: 1) Garantizar condiciones de salubridad y habitabilidad”. Así como, lo establecido en el artículo 82 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.096 del 16-09-96, que indica: las medidas y precauciones necesarias para evitar situaciones de insalubridad en la zona de los trabajos. Además, el artículo 160 literal a, de la Normas Sanitarias para el Proyecto, Construcción, Ampliación, Reforma y Mantenimiento de las Instalaciones Sanitarias para Desarrollos Urbanísticos (Gaceta Oficial Extraordinario N° 4.103 del 02-06-89), que establece una distancia mínima de 20 mts, como retiro entre el sistema de tratamiento a la edificación mas cercana. Situación que afecta las áreas adyacentes del urbanismo, percolando y socavando el terreno, generando olores nauseabundos y contaminación.

Se observó taludes desprotegidos, es decir sin cobertura vegetal y sin tratamiento que contribuya a minimizar los efectos de la erosión y el arrastre de materiales hacia los drenajes de la urbanización, debido a la deficiente protección de la capa vegetal y saturación de materiales. No obstante lo establecido en el Capítulo V. De la Prohibición o Corrección de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, artículo 20, numeral 4 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) Gaceta Oficial N° 31.004 del 16-06-76, que señala: “Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente: La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas”. Tal situación trajo como consecuencia la afectación del sistema de drenaje existente por una inusual acumulación de sedimentos, generados en las áreas externas al urbanismo, así como la obstrucción de las cunetas de concreto que conforman las caminerías ubicadas entre los edificios de la urbanización, aunado a la acumulación de basura, impidiendo su función de interceptar el escurrimiento y conducirlo hasta su punto de descarga.

Se evidenció ausencia parcial de rejas de protección en las áreas exteriores (borde del acantilado), frente a los edificios A, B y C, de la urbanización “Vista al Mar”, situación debida a que las rejas se encontraban expuestas a la acción de un ambiente marino, produciendo un proceso de corrosión que debilitó sus elementos. No obstante

lo previsto en las Normas venezolanas COVENIN-MINDUR 1750-87, “Especificaciones Generales para Edificios”, Capítulo H. Impermeabilizaciones, Juntas, Aislamientos y Protecciones, H.4.3 Protección especial contra la corrosión, que comprende todos los trabajos y mano de obras necesarios para proteger los elementos metálicos indicados en los planos o especificaciones de la obra contra el ataque destructivo por reacción química o electroquímica con su medio ambiente. Situación que trae como consecuencia que la urbanización no cuente con protección y seguridad, debido a la ausencia de cerramientos en sus alrededores, por cuanto los mencionados edificios se encuentran sobre un talud cercano al acantilado hacia el mar.

Existencia de grietas y problemas de asentamiento del suelo en la cancha de usos múltiples de la urbanización y ausencia de cerca perimetral, debido a la inadecuada compactación del terreno y que la misma se encuentra sobre un talud a orillas del mar, el cual no posee obras de protección costera (espigones), además de la falta de mantenimiento de las instalaciones deportivas, no obstante las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector contempladas en el artículo 45, literales “d” e “i” de las CGCEO. Tal situación, trae como consecuencia el continuo deterioro de los elementos que conforman el urbanismo, con el consecuente incremento de los costos asociados a las reparaciones posteriores a ser realizadas a la urbanización, en detrimento del patrimonio del Instituto y de la Nación.

Se observó oxidación generalizada en las rejas de los pasillos, escaleras, marcos de puertas y ventanas de los Edificios A, B, C, y D, así como falta de rejas de protección en las escaleras y pasillos de la Torre C, piso 2 de la urbanización “Vista al Mar”, originado por la exposición de los elementos metálicos (barandas de pasillos y escaleras, marcos de puertas y ventanas) a un medio ambiente agresivo cercano al mar, aunado a la falta de mantenimiento, no obstante lo previsto en las normas venezolanas COVENIN-MINDUR 1750-87, “Especificaciones Generales para Edificios”, capítulo H. Impermeabilizaciones, Juntas, Aislamientos y Protecciones, H.4.3 Protección especial contra la corrosión, que comprende todos los trabajos y mano de obras necesarios para proteger los elementos metálicos indicados en los planos o especificaciones de

la obra contra el ataque destructivo por reacción química o electroquímica con su medio ambiente. Situación que trae como consecuencia, el total resquebrajamiento de las barandas que se encuentran sin ningún tipo de protección y el continuo deterioro de estos elementos por la ausencia del respectivo mantenimiento.

Los edificios A, B, C, y D presentan estado de deterioro, tales como: filtraciones en losa de techo de pasillos e insuficiencia de impermeabilización, originado por la falta de mantenimiento, no obstante las normas venezolanas COVENIN-MINDUR 3400-98, en su capítulo 3, parágrafo 3.2 De los materiales de impermeabilización, epígrafe 3.2.1. Calidad de los materiales, que indica que los materiales asfálticos para impermeabilización deben ser estables y resistentes a las acciones climáticas. Asimismo, los artículos 45, literales b, c y d; 74 y 94 de las CGCEO, que prevé lo relativo a las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector y a la fiscalización de los trabajos que ejecute la empresa contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución. Situación que incide en el continuo deterioro y debilitamiento de las obras ejecutadas por cuanto la impermeabilización de estas edificaciones determina en gran parte la habitabilidad y durabilidad de las mismas.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación de la situación administrativa y técnica de los contratos suscritos por el INAVI para la construcción de la urbanización: “Vista al Mar”, en Arrecifes, estado Vargas, se evidencian debilidades vinculadas a la implementación de un sistema de control interno adecuado, toda vez que los expedientes suministrados por la Gerencia de Producción, contienen información incompleta sin un orden cronológico al faltar documentos indispensables, tales como: actas de aceptación provisional y de recepción definitiva, anticipos no amortizados por la cantidad de Bs. 32.150,18 que inciden en el cierre administrativo de los contratos y ausencia del permiso de habitabilidad necesario para el proceso de protocolización de las viviendas. Adicionalmente, las viviendas de la urbanización “Vista al Mar”, en el estado Vargas presentaron fallas de construcción tales como: grietas y humedad en

paredes, deficiencias en la ejecución de los trabajos correspondiente al urbanismo referidos a la planta de tratamiento de aguas servidas, taludes desprotegidos y compactación inadecuada del suelo, como consecuencia de la falta de supervisión por parte de la inspección, oxidación generalizada de elementos metálicos de los edificios, ausencia de rejas de protección en escaleras y pasillos, filtraciones e insuficiente impermeabilización, producto de la falta de mantenimiento por parte del INAVI, situaciones que incidieron negativamente en el derecho a la vivienda segura, cómoda e higiénica que constituya un hábitat que permita el pleno desenvolvimiento de las relaciones familiares, vecinales y comunitarias contemplado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Recomendaciones

Se recomienda a la Junta Liquidadora de INAVI lo siguiente:

- Implantar un sistema de Control Interno adecuado que permita obtener información oportuna y veraz de los procesos administrativos del instituto.
- Abocarse en un lapso no mayor de 4 meses, a subsanar las fallas y deficiencias observadas en los contratos suscritos por ese Instituto para la ejecución de la urbanización “Vista al Mar”, a objeto de tramitar el permiso de habitabilidad a los efectos de proceder a formalizar el proceso de protocolización de las viviendas, a los fines de que los habitantes de la urbanización cuenten con el documento que los acredite como propietarios de los inmuebles, procurando satisfacer las necesidades de la colectividad con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados.
- Agilizar en un lapso no mayor de 4 meses, las acciones tendientes con el objeto solventar la situación y proceder a la recuperación del anticipo por la cantidad de Bs. 32.150,18 a los efectos de concluir con el cierre administrativo de los contratos y culminar de los trabajos de rehabilitación de las viviendas y del urbanismo en lo atinente al funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas servidas, protección de taludes y áreas exteriores, compactación adecuada del suelo, mantenimiento de elementos metálicos e impermeabilización de los edificios afectados, así

mismo implementar controles en lo que respecta a la ejecución de las obras que garanticen la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo.

- Instar al Ingeniero Inspector de la Urbanización “Vista al Mar”, estado Vargas para que elabore un informe explicativo sobre las situaciones expuestas en el cuerpo de este Informe, el cual deberá ser remitido a este Organismo Contralor, en el lapso de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente Informe.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

EJECUCIÓN DE CONTRATOS

El INAVI es un Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto de la República, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 5.836 del 08-01-2007), actualmente, está en proceso de liquidación (Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005). Según el artículo 2 de la Ley de Creación (Gaceta Oficial N° 1.746 del 23-05-1975), el INAVI es el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda, es por ello, que ejecutó las obras correspondientes a la culminación del Conjunto Residencial Vista Caribe. Como antecedente se puede decir que el referido Conjunto Habitacional estaba inmerso en el Proyecto Metrópolis, iniciado para ese entonces (1998), por el Centro Simón Bolívar, C.A. (CSB). Los fondos requeridos para la construcción de los desarrollos habitacionales contemplados en el referido Proyecto Metrópolis, inicialmente provenían de la primera emisión de Bonos de Deuda Pública por parte del CSB, de los cuales Bs. 6.358,20 millones fueron destinados a la construcción del Conjunto Residencial Vista Caribe. Para finales del año 1999, el mencionado Conjunto Residencial presentaba un grado de avance físico de aproximadamente el 50%, y se encontraba ocupado por personas víctimas de la tragedia ocurrida en el Estado Vargas, situación que aunado a diversos retrasos en trámites administrativos no permitió su culminación, ocasionando su paralización desde el 15-12-1999, aproximadamente. En fecha 29-01-2004, el CSB y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), suscribieron el Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión, con el objeto de efectuar

los pagos necesarios para la reactivación de las obras del Conjunto Residencial Vista Caribe, por la cantidad de Bs. 10.000,00 millones. En tal sentido, el 20-02-2004 el CSB suscribió un Convenio con el fin de reiniciar dichas obras, y consecutivamente, el 22-04-2004 fue suscrito el Contrato N° 163-13-04-08-0, por un monto de Bs. 6.638,75 millones, con cargo al antes mencionado Contrato de Fideicomiso. Posteriormente, según Acta de Paralización del 22-04-2005 se acordó detener la ejecución de los trabajos, por razones de índole administrativas, dado que se evaluaba la transferencia del proyecto al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat. Posteriormente, el 05-12-2005 el CSB, le transfiere al mencionado Ministerio, todo lo relacionado al Conjunto Residencial Vista Caribe, así como los recursos asignados al efecto. Hoy por hoy, el INAVI mantiene en sus archivos los expedientes relacionados con el referido Conjunto Residencial, ente que suscribió los Contratos de Ejecución de Obra Pública y de Inspección por Bs. 5.341,11 millones, y Bs. 160,23 millones, respectivamente, para culminar las obras correspondientes al referido Conjunto Residencial.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó en verificar la situación administrativa de los contratos suscritos por el INAVI; el cumplimiento de la normativa prevista para la adjudicación de las viviendas, así como, los recursos utilizados para la culminación del Conjunto Residencial Vista Caribe, durante el año 2005 al primer trimestre de 2007.

Observaciones relevantes

No se evidenció el documento mediante el cual el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, le transfirió al INAVI el expediente relacionado con el Conjunto Habitacional Vista Caribe. No obstante que el artículo 44 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial N° 2.818 del 01-07-1981), establece que en los entes públicos se llevará un registro de presentación de documentos en el cual se dejará constancia de todos los escritos, así como de las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades. Al respecto, la Gerente Legal del INAVI, informó que en los archivos del Instituto no existe docu-

mento alguno relacionado con la referida transferencia, situación que fue corroborada por esta Contraloría General. En relación con este particular, es importante señalar que la falta del referido documento no le permite al Instituto conocer con exactitud la situación administrativa de la ejecución de los trabajos realizados por el CSB, así como los documentos que le fueron transferidos, ni las condiciones establecidas al efecto. Además, la ausencia de documentos incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en toda organización, por cuanto el objetivo de los archivos, es en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil confiable y oportuna, y limita las actividades de control que le compete ejercer a los órganos de control fiscal.

No se observó el finiquito contable y/o cuadro de cierre elaborado con motivo de la transferencia realizada por el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat al INAVI, no obstante que el ente contratante debe realizar el finiquito contable, según lo establecido en el artículo 109 de las Condiciones Generales de Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-1996. Situación que no permite conocer los pagos realizados a la empresa contratada por el CSB, las cantidades de obra ejecutada previstas en los planos de medición, así como, la situación física del referido desarrollo, con el fin de que el INAVI, efectúe las nuevas contrataciones para la culminación del Conjunto Residencial.

No se observó los documentos que evidencien los procedimientos licitatorios realizados por el INAVI, para llevar a cabo la selección de la empresa contratista. No obstante, que dicho Instituto está sujeto a realizarlos, según lo dispuesto en el artículo 2, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 del 13-11-2001), por cuanto el monto del contrato asciende a Bs. 5.341,11 millones. Al respecto, este Organismo Contralor solicitó el 10-05-2007, información relativa a los procesos para la contratación de la empresa contratista por parte del INAVI, solicitud que fue ratificada el 06-06-2007, sin embargo, el Instituto remitió comunicaciones de fechas 18-05 y 05-06-2007, respectivamente, informando que para la selección y adjudicación del desarrollo sólo se involucró al CSB y el Ministerio del Poder Popular para

la Vivienda y Hábitat, es decir, no se obtuvo información relacionada con el proceso de selección de la empresa contratista, lo que permite inferir que INAVI no realizó el proceso de licitación general correspondiente, a los efectos de constatar si se dio cumplimiento a los procedimientos establecidos en la normativa aplicable, en el sentido de que la contratación de la empresa, se realizara respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad previstos en la citada Ley.

El 03-04-2006 se suscribió el Acta de Inicio para la ejecución de la obra “culminación del Conjunto Residencial Vista Caribe”, con un lapso de ejecución de 6 meses, sin embargo, no se evidenció las Actas de Terminación y de Aceptación Provisional de la obra, no obstante que según comunicación del 06-12-2006, emanada de la empresa contratista, los trabajos se culminaron el 21-11-2006. Al respecto, cabe señalar que los artículos 86 y 91 de las CGCEO, establecen que cuando los trabajos estén total y satisfactoriamente terminados se procederá a extender la referida Acta de Terminación, y que el contratista deberá solicitar por escrito el Acta de Aceptación Provisional de la obra dentro del plazo de 60 días contados a partir de la fecha del Acta de Terminación. En concordancia, con el literal “m” del artículo 45 de las referidas Normas. Tal situación, deja en evidencia que el INAVI, no efectuó las gestiones pertinentes para la elaboración de las referidas Actas, a los fines de dejar constancia formal de que los trabajos fueron total y satisfactoriamente terminados.

El lapso de ejecución de los trabajos era de 6 meses contados a partir de la firma del Acta de Inicio (03-04-2006), según lo establecido en la Cláusula Cuarta del Convenio del 03-04-2006, en concordancia con el Contrato del 30-04-2006. Sin embargo, de la validación a la información contenida en la comunicación del 06-12-2006, se constató que los trabajos se culminaron el 21-11-2006, es decir, mes y medio aproximadamente después del lapso estipulado, sin que se evidencien las prórrogas establecidas en los artículos 59, 60 y 87 de las CGCEO, situación que no permite conocer las causas que justifiquen el atraso en la ejecución de los trabajos. En ese mismo orden de ideas, el artículo 90 de las

CGCEO, en correspondencia, con el referido Documento Principal del Contrato establecen que si el contratista no termina los trabajos en el plazo estipulado, pagará al ente contratante la cantidad de fijada en el documento principal por cada día de retraso.

El Conjunto Residencial Vista Caribe está habitado, sin embargo, no se observó los respectivos permisos de habitabilidad, no obstante, a la terminación de las obras el responsable de su ejecución firmará una certificación en la que se hará constar que la misma se ejecutó de conformidad con las variables urbanas y las normas técnicas correspondientes, dicha certificación será consignada a la autoridad municipal encargada del control urbanístico, quién dará la constancia de la recepción definitiva, la misma será suficiente a los fines de la habitabilidad de la obra, según lo previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Gaceta Oficial N° 33.868 del 16-12-1987). Es decir, que el INAVI entregó las viviendas sin constatar que los trabajos se ejecutaron conforme a las variables urbanas previstas en la normativa vigente.

De la revisión efectuada al documento suscrito entre el CSB y el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat en fecha 05-12-2005, mediante el cual se efectuó la transferencia del Conjunto Residencial Vista Caribe, con destino a las familias beneficiadas y seleccionadas en el listado elaborado por la Comisión Ministerial de Vivienda y Hábitat para el Estado Vargas, y conforme al listado de adjudicaciones efectuadas por el CSB, se determinó que el citado documento de transferencia no fue debidamente registrado, no obstante, que el artículo 45 de la Ley de Registro Público y del Notariado (Gaceta Oficial N° 5.833 del 22-12-2006), establece que el registro público tiene por objeto la inscripción y anotación de los actos o negocios jurídicos relativos al dominio y demás hechos reales que afecten los bienes inmuebles. Del mismo modo, el numeral 2 del referido artículo prevé que debe registrarse “todo contrato, declaración, transacción, partición, adjudicación, sentencia ejecutoriada, o cualquier acto en el que se declare, reconozca, transmita, ceda o adjudique el dominio o propiedad de bienes o derechos reales o el derecho de enfiteusis o usufructo”. Situación que evidencia la inexistencia de la formalidad ante el Registro que demuestre la

plena propiedad del Ministerio sobre los bienes inmuebles transferidos por el CSB, a los fines de garantizar la entrega formal a los beneficiarios, de manera que no sólo detenten la posesión sino la propiedad del bien inmueble.

Del análisis efectuado a los listados emanados del CSB, y el suministrado por el INAVI, se determinó que 280 personas fueron beneficiadas con unidades habitacionales del Conjunto Residencial Vista Caribe, por parte del INAVI, observándose que se dejó sin otorgar viviendas a 52 familias que previamente habían sido seleccionadas por el CSB. No obstante, que el documento de transferencia suscrito entre el CSB y el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat en fecha 05-12-2005, establece que las unidades habitacionales pertenecientes al Conjunto Residencial Vista Caribe, serán destinadas a las familias beneficiadas y seleccionadas en el listado elaborado por la Comisión Ministerial de Vivienda y Hábitat para el Estado Vargas, y conforme al listado de adjudicaciones efectuadas por el CSB. Es decir, que las personas que no fueron beneficiadas, se encuentran desamparadas, en estado de indefensión y sin medios físicos o jurídicos de defensa.

El INAVI al 15-11-2006, le canceló a la empresa contratista Bs. 5.305,68 millones, por concepto de obra ejecutada, es decir 99,67% del monto total contratado, las cuales fueron relacionadas a través de 8 valuaciones tramitadas por la empresa. Igualmente, le canceló en mayo de 2006 a la empresa encargada de la inspección Bs. 28,52 millones. En consecuencia, queda pendiente por pagarle a estas empresas Bs. 35,42 millones y Bs. 131,71 millones respectivamente, debido a que el Instituto no ha realizado el cierre administrativo de los contratos, no obstante haber transcurrido 6 meses desde que se culminaron los trabajos. Al respecto, el artículo 109 de las CGCEO establece que el ente contratante debe proceder a realizar los pagos finales al contratista, a la devolución de las retenciones que aún existieren y a la liberación de las fianzas o garantías que hubiesen constituidos, a estos efectos la Dirección competente del ente contratante realizará el finiquito contable. Asimismo, le otorgó a las referidas empresas Bs. 2.670,55 millones y Bs. 80,11 millones por concepto de anticipo, de los cuales han amortizado Bs. 2.652,89 millones y Bs. 14,26 millones, es decir, que estas mantienen en su poder Bs. 83,51 millones por concepto de

anticipo no amortizado, sin que se evidencie las acciones por parte del INAVI, tendentes a su recuperación, en detrimento de su patrimonio, debido a que el Instituto, no ha realizado el cierre administrativo de los contratos.

Conclusiones

Se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, así como la inobservancia de la normativa legal, toda vez que no se evidenció: el documento mediante el cual el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat le transfiere al INAVI el expediente relacionado con el Conjunto Habitacional Vista Caribe; el finiquito contable y/o cuadro de cierre elaborado con motivo de la referida transferencia; los documentos que evidencien los procedimientos licitatorios; el documento de autenticación del Convenio suscrito el 03-04-2006; las Actas de Terminación y de Aceptación Provisional de la obra; las prórrogas establecidas en las normativas vigentes; los permisos de habitabilidad. Igualmente, se observó que el Acta de Inicio fue suscrita el 03-04-2006, es decir, 28 días antes de haber suscrito el Documento Principal. Adicionalmente, se evidenció que el documento suscrito entre el CSB y el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, el 05-12-2005, no fue debidamente registrado. De igual manera, se determinó que se dejó sin otorgar viviendas a 52 familias que previamente habían sido seleccionadas por el CSB.

Las empresas contratadas para la ejecución de la obra y para la Inspección, mantienen en su poder Bs. 83,51 millones por concepto de anticipo no amortizado. Del mismo modo, queda pendiente por pagarles Bs. 35,42 millones y Bs. 131,71 millones respectivamente, debido a que el Instituto no ha realizado el cierre administrativo de los contratos, no obstante haber transcurrido 6 meses desde que se culminaron los trabajos.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor exhorta a la Junta Liquidadora del INAVI a:

- Realizar los trámites necesarios para ubicar el documento mediante el cual el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, le transfirió al INAVI

el expediente relacionado con el Conjunto Habitacional Vista Caribe, así como el finiquito contable y/o cuadro de cierre elaborado con motivo de la referida transferencia.

- Realizar las gestiones pertinentes para la elaboración de las Actas de Terminación y de Aceptación provisional de la obra, a los fines de dejar constancia formal de que los trabajos fueron total y satisfactoriamente terminados.
- Adoptar las medidas necesarias a los fines de obtener los permisos de habitabilidad, con el objeto de dejar constancia que los trabajos se ejecutaron conforme a las variables urbanas previstas en la normativa vigente.
- Realizar los trámites ante el Registro Subalterno correspondiente, que demuestre la plena propiedad del Ministerio sobre los bienes inmuebles transferidos por el CSB.
- Dar estricto cumplimiento a la selección de los beneficiarios que optaron a los planes de vivienda.
- Girar instrucciones a la Gerencia de Producción, a los fines de realizar el cierre contable a los efectos de sincerar los saldos otorgados por concepto de anticipos que no han sido amortizados, así como, proceder a realizar los pagos finales que aún existieren a la empresa contratista.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

EJECUCIÓN DE OBRAS

En Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-1975, el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio y distinto de la República, creado por Ley de fecha 30-06-1928, se transformó con el mismo carácter en el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat, según decreto publicado en Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007.

Mediante la disposición transitoria primera, de la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30-10-2000), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada Ley (09-05-2005), el proyecto especial de liquidación y supresión del INAVI. En este sentido, la Disposición Transitoria Segunda señala que el lapso de suprimir y liquidar el Instituto no podrá exceder del 31-12-2006.

Durante el período 2004-2005 la Gerencia Estatal Mérida, ejecutaba la construcción de los desarrollos habitacionales siguientes: Santa Ana, Caño Seco, Sabaneta, Los Curos y El Arenal.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a verificar la situación administrativa, a través de la evaluación selectiva de los expedientes, de los contratos suscritos por el INAVI para la construcción de urbanismos en el estado Mérida, durante los años 2004 y 2005. A tales efectos, considerando la cuantía de los recursos asignados y su ejecución, se analizó una muestra de 17 contratos suscritos, equivalente al 32,08% del total de obras en ejecución (53) discriminadas en el avance físico-financiero, con fecha de corte 27-06-2006. En tal sentido, se plantearon los objetivos específicos siguientes: Verificar que los contratos de obras suscritos por el INAVI, para la construcción de urbanismos en el estado Mérida, se hayan ejecutado conforme la normativa que rige la materia, así como, las cláusulas establecidas en los referidos contratos; y determinar si los recursos destinados a la ejecución de los referidos urbanismos fueron utilizados para tal fin.

Observaciones relevantes

De las 17 obras evaluadas, se observó que 12 se encuentran paralizadas, sin que a la fecha de corte de la presente actuación (21-07-2006) el INAVI haya procedido a rescindir los respectivos contratos, no obstante que la paralización de los trabajos oscilan entre 1 y 4 años; las obras paralizadas se encuentran en dicho estado por motivos tales como:

disconformidad con la calidad de los materiales a ser utilizados por la contratista; desacuerdo entre el instituto y la empresa contratista, en cuanto a los equipos que según el contrato han de suministrarse; por diferencias en los montos a cancelar relacionados en valuaciones de obras, a criterio del INAVI y/o contratista; incumplimiento del plazo previsto para la ejecución de las obras; modificación del proyecto de la obra; invasión de los terrenos en los cuales la empresa contratista ejecutaría las obras; y el instituto no posee terrenos en el área designada para la ejecución de las obras.

Al respecto, el Título VIII “Resolución del Contrato” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, establece la rescisión por causas no imputables a los contratistas y por faltas de la contratista, observándose que el instituto sólo ha aprobado el inicio del proceso de rescisión unilateral, contemplado para los contratos: N° ME20-0125, N° ME20-0006 y N° ME03-0236., mediante puntos de cuenta presentados a la presidencia del instituto de fechas 26-09-2003, 27-05-2004 y 21-12-2005, respectivamente.

Lo anterior ha originado que las 12 empresas contratistas, mantengan en su poder recursos del INAVI, por un total de Bs. 1.692,36 millones, a consecuencia de los anticipos otorgados y no amortizados, equivalente a 44,69 % del monto total de anticipos entregados a las mismas (Bs. 3.786,91 millones), sin que se evidencien acciones por parte del INAVI, tendentes a su recuperación ni la ejecución de las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento entregadas por los contratistas, lo cual disminuye la capacidad del Instituto de satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social en el estado Mérida, objetivo contenido en su misión institucional. Es decir, que el Instituto no ejerció los mecanismos contemplados en la normativa legal vigente, a los efectos de salvaguardar y proteger su patrimonio.

La situación anteriormente descrita, obedece a la ausencia de una normativa interna del Instituto que le permita reglamentar el proceso de rescisión unilateral y la recuperación de los montos entregados en anticipo, que conllevaría a fortalecer el sistema de control interno, a fin de establecer

un criterio uniforme sobre los lapsos de ejecución de los procedimientos, niveles de aprobación, responsabilidades de las diferentes unidades involucradas, su coordinación y supervisión, entre otros.

Se evidenció que 5 obras han sido culminadas por los contratistas, pero el INAVI no ha efectuado la recepción definitiva de las mismas, no obstante lo establecido en los artículos 106 al 111, contenidos en el capítulo IV de las CG-CEO, referidos a la recepción definitiva de las obras, debido a que en 3 de los casos el INAVI no ha aprobado la cancelación de reconsideraciones de valuaciones o aumentos de presupuesto (contratos N° ME05-0114, N° ME05-0116 y N° ME05-0013); los 2 restantes (N° ME06-0265 y N° ME04-0043), se encuentran dentro del proceso administrativo para la cancelación de las valuaciones de cierre, lo que significa que el INAVI no ha efectuado la inspección general de la obra, a la cual hace referencia el artículo 106 de las normas antes citadas y por lo tanto, no ha comprobado si la misma presenta defectos en su construcción a los efectos de dar su conformidad sobre la ejecución del contrato y efectuar la recepción definitiva de las obras, para proceder a realizar los pagos finales, la liberación de las fianzas y finalmente, cumplidos los requisitos correspondientes, el finiquito contable, tal como lo prevé el artículo 109 ejusdem.

El INAVI contrató 8 obras a través del procedimiento de adjudicación directa previsto en el título IV procedimientos para licitaciones, capítulo II de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), debido a la emergencia ocasionada por inundaciones en el estado Mérida en los últimos años y para atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califica como sujeto de protección especial. Sin embargo, en el expediente de las obras contratadas no se encontraba archivado el acto motivado al cual hace mención el artículo 88 de la Ley de Licitaciones ni las resoluciones del directorio del INAVI, a través de las cuales se aprobó la contratación bajo dicho procedimiento. En este sentido, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gacetas Oficiales Nros. 37.029 y 37.606 del 05-09-2000 y 09-01-2003, respectivamente, establecen que el sistema de control interno tiene por objeto, entre otros, asegurar la obtención de la información admi-

nistrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones; por otra parte, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa.

Lo anteriormente descrito, no permitió a este Organismo Contralor constatar la veracidad de la justificación de la emergencia alegada por el ente y por ende, las razones por las cuales el INAVI obvió el procedimiento licitatorio previsto en la Ley de Licitaciones.

Conclusiones

La ausencia de un proceso de planificación estructurado y las fallas existentes en el sistema de control interno del INAVI, principalmente en los componentes referidos a información y comunicación, supervisión y ambiente de control, ocasionó que a la fecha de la presente actuación (21-07-2006) se encuentran paralizadas 12 obras contratadas para la construcción de urbanismos y unidades básicas de vivienda, que conformarían desarrollos habitacionales en el estado Mérida; sin que se evidenciaran acciones por parte del INAVI, a los efectos de salvaguardar y proteger su patrimonio, mediante la ejecución de las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento entregadas como garantía por los contratistas, para recuperar los anticipos otorgados y no amortizados, por un monto total de Bs. 1.692,36 millones, equivalente a 44,69% del monto total de anticipos entregados a las mismas por Bs. 3.786,91 millones. Ello, aunado a la inexistencia de una normativa interna del instituto que le permita reglamentar el proceso de rescisión unilateral, ha impedido que se perfeccione el proceso de resolución y finiquito de los citados contratos, no obstante que la paralización de los trabajos encomendados oscila entre 1 y 4 años. Adicionalmente, las contrataciones sin realizar el proceso de licitación correspondiente, no le ha permitido al INAVI efectuar un seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de los contratistas, ni la exigencia de las garantías pertinentes y suficientes a los efectos de salvaguardar el patrimonio de la institución.

Situaciones que han incidido negativamente en la capacidad del INAVI para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social en el estado Mérida, objetivo medular contenido en su misión institucional.

Recomendaciones

Esta Contraloría General de la República recomienda a la Junta Liquidadora del INAVI lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los contratos suscritos por ese instituto para la ejecución de los desarrollos habitacionales, a los fines de que el proceso de liquidación, mediante el cual esa junta asumió las obligaciones propias de la institución, esté dirigido de manera efectiva, permitiendo crear la plataforma organizativa requerida, para asegurar que al organismo que se le confieran sus funciones, corrija las situaciones contenidas en este informe, en el sentido de depurar los casos en los cuales el instituto no haya finiquitado los contratos, a los efectos de sincerar la totalidad de los recursos que por este concepto las diferentes empresas contratistas le adeudan al instituto, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados para satisfacer las necesidades de la colectividad contempladas en la Carta Magna.
- Ejercer en un lapso no mayor de 30 días, las acciones judiciales en contra de las empresas contratistas, tendientes a exigir el pago que por concepto de anticipos no amortizados mantienen las referidas empresas, así como los daños y perjuicios ocasionados; de lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.

INSTITUTO NACIONAL DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES (INEA)

CONTRATACIÓN Y MANEJO DE RECURSOS

El Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) es un Instituto Autónomo constituido bajo la forma de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de las prerrogativas y privilegios otorgados por la República, creado mediante Decreto con fuerza de

Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (Gaceta Oficial N° 37.290 de fecha 25-09-2001), adscrito al Ministerio de Infraestructura (MINFRA), actualmente Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, sujeto al control de este Organismo Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, sin menoscabo de las competencias de su Órgano de Control Fiscal Interno. Las competencias, organización y funcionamiento del Instituto se rigen por su Ley de creación; por Reglamentos Especiales y Reglamentos Internos. El objeto del Instituto es ejecutar las políticas acuáticas del Estado en materia de navegación acuática y régimen portuario para lo cual deberá planificar, supervisar y vigilar todas las actividades relacionadas con las operaciones que se realicen en los buques de cualquier nacionalidad en los espacios acuáticos y la de los puertos nacionales, así como, en todas las actividades económicas, de puerto e infraestructura portuaria, de la formación, capacitación, actualización y certificación de los recursos humanos del sector acuático, y de apoyo a la investigación hidrográfica, meteorológica, oceanográfica, científica y tecnológica.

Dentro de la estructura organizativa del Instituto, se ubica la Gerencial General de Operaciones, a la cual se encuentran adscritas las Capitanías de Puertos. Para el ejercicio fiscal año 2002, a las Capitanías de Puertos le fueron asignados recursos presupuestarios por la cantidad de Bs. 12.235,02 millones actualmente el número de Capitanías de Puertos asciende a la cantidad de 17, entre las cuales destacamos a La Capitanía de Puerto de Maracaibo, ubicada geográficamente en la Ciudad de Maracaibo, cuya estructura organizativa esta integrada por 6 divisiones: Registro naval venezolano renave, administración, operaciones, delegaciones, seguridad integral y documentación. El presupuesto asignado a la Capitanía de Puerto de Maracaibo para el año 2006 asciende a Bs. 744,34 millones, discriminados de la manera siguiente: Partida 4.02.00.00.00 "Materiales y Suministros" Bs. 231,77 millones y Partida 4.03.00.00.00 "Servicios No Personales" Bs. 512,55 millones, las asignaciones correspondientes a las partidas 4.01.00.00.00 "Gastos de Personal" y 4.04.00.00.00 "Activos Reales", se encuen-

tran centralizadas, controladas y ejecutas directamente por el Instituto, en su Sede Central.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a una evaluación selectiva, correspondiente a la legalidad de las operaciones relacionadas con las contrataciones y el manejo de recursos de la Capitanía de Puertos de Maracaibo, unidad administrativa del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), durante el año 2002.

Observaciones relevantes

De la revisión documental efectuada al expediente de la empresa Sociedad Mercantil Cementaciones Petroleras Venezolanas, S.A (CPVEN) quien opera el muelle ubicado en el sector Las Morochas, Ciudad Ojeda, Estado Zulia, se evidenció que no fue tramitado el contrato de autorización para la administración, operación y mantenimiento del muelle, en este sentido la Capitanía de Puerto de Maracaibo informó mediante comunicación N° ADM-1746 de fecha 20-10-2006, que en los registros de esa Capitanía no reposaba documentación que permitiera conocer desde cuando la citada empresa opera en el muelle. Es de resaltar que la Gerencia de seguridad integral, realizó la evaluación al sistema de seguridad integral para operaciones portuarias de la empresa y en cumplimiento de la Providencia Administrativa 0011 (Gaceta Oficial N° 37.715 del 19-06-2003) procedió a aprobarle por escrito el documento titulado “Sistema de Seguridad Integral para operaciones portuarias de la empresa Cementaciones Petroleras Venezolanas, S.A”, según informe 0126/06 de fecha 14-03-2006. Sobre el particular, se destaca que el artículo 32 de la Ley General de Puertos (Gaceta Oficial N° 37.589 de fecha 11-12-2002) contempla la autorización como figura jurídica que legalmente corresponde para operar un muelle, definida como el acto por el cual la Autoridad Acuática autoriza a un particular para construir, operar, mantener y administrar un muelle, embarcadero o atracadero de interés local o particular. Tal situación se fundamenta en el hecho que para el momento en que la empresa inició sus operaciones en el muelle, lo cual se presume fue antes del año 2002, toda vez que la Capitanía no logró precisar la fecha, no existía una normativa legal que concretamente reglamentara

la operación y funcionamiento de los administradores portuarios, no obstante que han transcurrido 4 años de la entrada en vigencia de la Ley General de Puertos, la cual regula y trata lo concerniente a las administraciones portuarias y a las operaciones portuarias en general y siendo el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares la autoridad acuática y teniendo formalmente la competencia, dada en el numeral 8 del artículo 24 de la precitada Ley, para ajustar a derecho a las empresas dedicadas a tales actividades, no se han formalizado los respectivos trámites, a los fines de suscribir el contrato de autorización para construir, operar, mantener y administrar un muelle.

De lo antes expuesto se evidencia que, el Instituto no ha tomado medidas efectivas y contundentes, a los fines de normalizar la situación de los administradores portuarios. Trayendo esto como consecuencia que los administradores portuarios no se mantengan ajustados a derecho y que no exista una relación contractual que fije las cláusulas de operación, mantenimiento, contribuciones, responsabilidades, inspecciones, entre otras, que coadyuven en el mejor desempeño de sus funciones, a los fines de que el Instituto realice un control más eficaz y efectivo sobre las empresas que realizan las labores de construcción, operación, mantenimiento y administración de puertos públicos y privados, puertos de interés local, de carácter pesqueros, deportivos o de investigación científica y de los muelles, embarcaderos o atracaderos; incidiendo en la construcción, conservación, administración y aprovechamiento de puertos y demás construcciones de tipo portuario.

El instituto mediante el punto de cuenta signado con el N° 2 de fecha 11-09-2002, presentado por el presidente al Consejo Directivo, aprobó las solicitudes de otorgamiento de concesiones, habilitaciones y autorizaciones portuarias de un grupo de empresas, entre las cuales se encuentra la empresa Sociedad Mercantil Cementaciones Petroleras, S.A. (CPVEN) a quien se le aprobó el otorgamiento de una autorización, sin embargo a pesar de que el Instituto envió comunicación al representante de la empresa, a fin de que consignaran los documentos estipulados en la Providencia Administrativa N° 38 de fecha 05-11-2003, para optar a la figura jurídica que legalmente le corresponde para operar en el muelle, en

el expediente a la fecha 26-09-2006, no se evidenció trámite administrativo para la contratación.

Así mismo, el Instituto a través de la Gerencia de Puertos, ha realizado “Jornadas Informativas”, en las diferentes Capitanías, a los fines de atender y divulgar el contenido de la Ley General de Puertos, haciendo énfasis en las figuras legales mediante las cuales los administradores pueden ejercer la competencia portuaria, es decir concesiones, habilitaciones y autorizaciones.

Conclusiones

Con base en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor referidas a la evaluación selectiva, correspondiente a la legalidad de las operaciones relacionadas con los contrataciones y el manejo de recursos presupuestarios de la Capitanía de Puertos de Maracaibo, durante el año 2002, se determinó la inexistencia de un contrato de autorización para la administración, operación y mantenimiento del muelle, ubicado en el sector Las Morochas de Ciudad Ojeda, operado por la empresa Sociedad Mercantil Cementaciones Petroleras, S.A. (CPVEN) lo cual genera que los administradores portuarios no se mantengan ajustados a Derecho, según la normativa legal que rige la materia.

Recomendaciones

En atención de las observaciones señaladas se recomienda a las máximas autoridades del INEA exhortar a las autoridades competentes, a los fines de que suscriban el contrato para la administración, operación y mantenimiento del muelle, ubicado en el sector Las Morochas de Ciudad Ojeda, a cargo de la Sociedad Mercantil Cementaciones Petroleras, S.A. (CPVEN), con el objetivo de ajustar a derecho a la empresa, con base a las exigencias legales que rigen la materia.

INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES (INPARQUES)

CONTRATACIÓN EMPRESAS DE SERVICIOS

El Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) es un ente descentralizado funcionalmente con forma de Derecho

Público, sin fines empresariales, creado bajo la figura de instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, mediante Ley publicada en Gaceta Oficial N° 30.223 de fecha 05-10-73, modificada mediante Ley de Reforma Parcial publicada en Gaceta Oficial N° 2.290 Extraordinario de fecha 21-07-78. Está adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) según Decreto N° 1.512 de fecha 02-11-2001 con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), actualmente Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley que rige al instituto, éste tiene la atribución de administrar los parques referidos en la citada Ley, lo cual comprende la planificación, construcción, ampliación, acondicionamiento y conservación, así como la ejecución de las acciones conducentes al desarrollo integral del Sistema Nacional de Parques; dictar normas por las cuales se deberán regir las diversas actividades que puedan realizarse dentro de los parques; dictar las medidas necesarias para garantizar en los parques a su cargo, la seguridad de las personas, el orden, la conservación, el aseo, la higiene y la salubridad, así como la prevención de accidentes; elaborar en coordinación con las correspondientes dependencias del MARN, actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, los proyectos de reglamento a ser dictados por el Ejecutivo Nacional para el uso, aprovechamiento y conservación de los parques nacionales, entre otras.

Mediante Resolución N° 178 de fecha 28-04-2004 del MARN, se aprobó la publicación de la Providencia Administrativa N° 001-2004 de fecha 12-02-2004, publicada en Gaceta Oficial N° 37.927 de fecha 29-04-2004, por órgano de la Junta Directiva de INPARQUES, a través de la cual se ordena la reestructuración y reorganización administrativa del instituto en un plazo de 180 días, con base en la política de modernización del Estado.

A la fecha de corte de la actuación (22-05-2006), el instituto se encontraba en proceso de reestructuración y reorganización administrativa, en virtud de una tercera prórroga establecida en la Providencia Administrativa N° 001-2006 de fecha 13-01-2006, por 180 días más.

Para tales fines se creó la Comisión de Modernización, integrada por representantes de la Consultoría Jurídica, la Dirección General de Planificación y Presupuesto y la Dirección de Personal y dirigida por el presidente del instituto, el cual velaría por el inicio, desarrollo y ejecución del proceso de reestructuración y reorganización administrativa. La comisión tiene la responsabilidad de instrumentar los cambios a ser ejecutados según el Plan de Modernización, fijar las prioridades y ejecutar los recursos que le sean asignados, entre otras.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar exhaustivamente los contratos de servicios profesionales suscritos por INPARQUES durante el año 2005. A tales efectos se evaluó el cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los contratados para el proceso de reestructuración y reorganización administrativa.

Observaciones relevantes

El presidente de INPARQUES aprobó la suscripción de 3 contratos de servicios, 2 de ellos mediante puntos de cuenta 01 y 02, agenda extra de fecha 12-04-2005, suscritos en fecha 15-04-2005, con fecha de vigencia a partir del 01-04-2005, y el tercero aprobado mediante punto de cuenta 56, agenda 02, de fecha 09-12-2005, para ser ejecutado en el período comprendido entre el 01-10-2005 y el 31-12-2005, lo cual evidencia que los mismos fueron aprobados y suscritos después de la fecha de inicio; no obstante, el artículo 131 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, establece que el sistema de control interno debe asegurar el acatamiento de las normas legales, la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones. Tal situación se originó por ausencia

de mecanismos de control y seguimiento por parte de las dependencias involucradas en el proceso y del Comité de Modernización, encargado de la celebración de contratos con terceros; en consecuencia, se le restó formalidad a los compromisos adquiridos por el instituto, a efectos de realizar los pagos correspondientes.

El presidente de INPARQUES suscribió en la misma fecha, con diferentes contratistas, 2 contratos por Bs. 30,00 millones y Bs. 15,00 millones, para la reestructuración y reorganización administrativa de INPARQUES, para un total de Bs. 45,00 millones; asimismo, a dichos contratos se les otorgó anticipo del 50,00% del monto total contratado sin fijar fianza o garantías, no obstante que el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, establece el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; en este sentido, indica que el funcionamiento de la Administración Pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios, y el artículo 1.805 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82), establece que la fianza no puede constituirse sino para garantizar una obligación válida. La situación detectada es originada por la ausencia de planificación, control y seguimiento de las actividades a desarrollar por parte del Comité de Modernización, quedando el ente en estado de indefensión en caso de incumplimiento por parte de los contratados; además, se ocasionó una mayor erogación para un mismo fin y/o resultado.

Conclusiones

De la evaluación practicada en INPARQUES a la suscripción de contratos por servicios profesionales para el proceso de reestructuración y reorganización administrativa del instituto, se evidenció la carencia de un sistema de control interno formalmente establecido y adecuado a las actividades de contrataciones, toda vez que se aprobaron y suscribieron 3 contratos con posterioridad a la fecha de inicio, de los cuales 2 se elaboraron en la misma fecha y por igual concepto, con diferentes contratistas y se les otorgó un anticipo del 50,00% del monto total contratado sin fijar fianza o garantías.

Recomendaciones

Esta Contraloría General de la República, recomienda al presidente del instituto perfeccionar el sistema de control interno, de manera que impida la suscripción de contratos que no hayan sido previamente aprobados y que evite el inicio de la prestación de servicios sin el cumplimiento de las formalidades establecidas entre las partes.

INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES (INPARQUES)

EJECUCIÓN DE CONTRATOS PARA EL MANTENIMIENTO DE PARQUES DE RECREACIÓN

El Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) es un ente descentralizado funcionalmente con forma de Derecho Público, sin fines empresariales, creado bajo la figura de instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, adscrito al entonces Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, según Decreto N° 1.512 de fecha 02-11-2001, actualmente Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

Actualmente la estructura organizativa, se encuentra conformada de la manera siguiente: la Junta Directiva, el Despacho del Presidente, la Dirección General, Consultoría Jurídica, la Oficina de Relaciones Públicas, la Unidad de Auditoría Interna, la Oficina de Ingresos Propios, las Direcciones Generales Sectoriales de Planificación y Presupuesto, Administración y Servicios, Parques Nacionales, Parques de Recreación, Infraestructura y las Direcciones Regionales.

El Instituto para el año 2006, programó el Proyecto denominado Manejo del Sistema Nacional de Parques, siendo el objetivo específico del proyecto, mantener, conservar y proteger los parques de recreación, áreas recreativas de los parques nacionales y monumentos naturales.

De acuerdo al Presupuesto de Ingresos y Gastos para el Ejercicio Fiscal 2006, al Instituto le asignaron recursos por la cantidad de Bs. 45.802,61 millones, sin embargo, los recursos presupuestarios alcanzaron el monto de Bs. 96.171,33 millones, como resultado de modificaciones por aumento del presupuesto por la cantidad de Bs. 50.368,72 millones.

Se asignó inicialmente a la ejecución de las actividades de Conservación y Mantenimiento de Parques de Recreación y Áreas Recreativas de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, la cantidad de Bs. 10.919,77 millones, de los cuales se destinó finalmente para el Mantenimiento de los Parques de Recreación la cantidad de Bs. 2.634,38 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar las actividades realizadas por el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), destinadas al mantenimiento de los parques de recreación, durante el año 2006, para lo cual se revisó una muestra selectiva de los pagos y los contratos suscritos para el mantenimiento de los parques: Generalísimo Francisco de Miranda y Jovito Villalba, destinada a: evaluar las acciones adelantadas por INPARQUES para el mantenimiento de los parques de recreación; verificar el cumplimiento de las actividades programadas en el marco de las acciones de mantenimiento de los parques de recreación, así como, la ejecución de las mismas; verificar los recursos asignados a las actividades de mantenimiento de los parques de recreación y la ejecución de los mismos.

Observaciones relevantes

Los objetivos específicos y las metas programadas en la acción específica denominada Conservación, Mantenimiento y Mejoras de los Parques de Recreación, Áreas Recreativas de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, no fueron vinculados con las actividades de mantenimiento de los parques de recreación, no obstante, las indicaciones contenidas en el numeral 6 del Instructivo para llenar el formato denominado Formulación del Plan Operativo Institucional año 2006, Formulario para Proyectos, emitido por Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, el cual señala que el objetivo específico del proyecto, debe estar directamente relacionado al efecto esperado con el producto resultante del proyecto. Al respecto, la Dirección General Sectorial de Planificación y Presupuesto no implementó mecanismos de control interno destinados a la revisión, supervisión, control y seguimiento del Plan Operativo en la fase de formula-

ción. Esta situación limitó el control y seguimiento de los objetivos y metas establecidos en el Plan Operativo, así como, su vinculación con la ejecución de los recursos presupuestarios.

INPARQUES no suministró los documentos que evidencien las acciones tomadas a los efectos del control de las cantidades y frecuencias de las actividades realizadas por las Cooperativas para el mantenimiento de los parques, no obstante, lo previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, el cual establece que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; así como, a lo previsto en el artículo 24 del Reglamento Parcial de la Ley del Instituto Nacional de Parques (Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29-03-2001) el cual establece que las actividades de prestación de servicios estarán sometidas a la supervisión, vigilancia y control de las autoridades de INPARQUES. Al respecto, el Instituto no ha establecido procedimientos formales, que permitan el control, supervisión y seguimiento oportuno de las diferentes actividades establecidas en las órdenes de servicio y contratos de mantenimiento desarrollados por las Cooperativas. Esta situación limitó a la Dirección General Sectorial de Parques de Recreación, conocer el cumplimiento en la ejecución de las actividades de mantenimiento, lo que incide negativamente en el funcionamiento normal de los parques, la eficiencia y la buena presentación de las áreas y del servicio que presta a la comunidad.

De la evaluación realizada a los Análisis de Precios Unitarios y los costos en la ejecución de los contratos, se evidenció que 2 de las Cooperativas, incluyeron conceptos tales como: previsión social, costos de administración y utilidad, los cuales no se corresponden con la naturaleza de los contratos de servicios, observándose diferencias de precios, al comparar, el monto de algunos renglones reflejados en los análisis de precios unitarios de las partidas, estos aspectos originaron una diferencia total por la cantidad de Bs. 49,79 millones, producto de cotejar los análisis antes

identificados, respecto a los cálculos efectuados por esta Contraloría, no obstante, lo previsto en el artículo 31 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (Gacetas Oficiales Nos. 38.347, 38.371, 38.439 y 38.514 de fechas 30-12-2005, 02-02-2006, 18-05-2006 y 04-09-2006), el cual establece que el trabajo en las Cooperativas es responsabilidad y deber de todos los asociados y deberá desarrollarse en forma de colaboración sin compensación económica; en concordancia con el artículo 34 ejsudem, el cual prevé que el régimen de trabajo, sus normas disciplinarias, las formas de organización, de previsión, protección social, compensaciones, serán establecidos en el estatuto, reglamentos, normas y procesos de evaluación. Los asociados que aportan su trabajo en las Cooperativas no tienen vínculo de dependencia con la Cooperativa; así como, lo previsto en el artículo 35 de la LOCGRSNCF el cual establece que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, así como los métodos para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información. Al respecto, la Dirección General Sectorial de Parques de Recreación no ha implementado mecanismos de control interno, a los fines de la supervisión, control y verificación de la documentación técnica presentada por las Cooperativas y de los cálculos de las partidas ejecutadas por estas, así como, de verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa. Esta situación incidió negativamente en el manejo de los recursos presupuestarios y financieros que efectuó el Instituto, así como limitó el control y seguimiento de los pagos, a los efectos de salvaguardar los recursos y por ende el patrimonio público.

Se asignaron para el Mantenimiento de los Parques de Recreación la cantidad de Bs. 2.634,38 millones, la cual no se encuentra vinculada con los objetivos específicos y las metas establecidas en el Plan Operativo Anual 2006, no obstante, lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198, de fecha 31-05-2005, el cual establece que, los presupuestos de los órganos y entes sujetos a la Ley in comento, se vincularán con los planes nacionales, regionales, estadales y municipales, y contendrán las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el Plan Operativo Anual, en concordancia con

lo previsto en el artículo 14 ejusdem, el cual establece que los presupuestos públicos de gastos, contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como, la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con su fuente de financiamiento. Al respecto, la Dirección General Sectorial de Planificación y Presupuesto, no implementó efectivos mecanismos de control interno en la formulación del presupuesto anual, así como del Plan Operativo, que permita la vinculación de los recursos presupuestarios asignados, con los objetivos y metas previstos. Tal situación limitó a las máximas autoridades, conocer sobre el control y seguimiento de la ejecución de los recursos presupuestarios, así como, de los objetivos y metas establecidos en el Plan Operativo, aun cuando, éstas no se encuentran vinculadas con la naturaleza de las actividades del proyecto, lo que incidió negativamente en la gestión del Instituto dado las limitaciones para el control y seguimiento de los resultados.

Los pagos efectuados a las Cooperativas durante los meses de enero, febrero y marzo por la cantidad de Bs. 74,93 millones, fueron imputados presupuestariamente como gastos por concepto de las Acciones Centralizadas del Instituto, siendo gastos por concepto de servicios de mantenimiento correspondientes al Proyecto, no obstante, lo previsto en el artículo 49 de la LOAFSP, el cual establece que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista. Al respecto, INPARQUES, no ha implementado un sistema de control presupuestario, orientado al registro, control y seguimiento de las operaciones presupuestarias. Esta situación, limitó a la Dirección General Sectorial de Planificación y Presupuesto arrojar resultados confiables, sobre los saldos presupuestarios asignados al Proyecto Manejo del Sistema Nacional de Parques de Recreación.

Conclusión

Como resultado de la evaluación practicada a las actividades realizadas por el Instituto Nacional de Parques

(INPARQUES), destinadas al mantenimiento de los parques de recreación, durante el año 2006, se constató que el Instituto no estableció mecanismos efectivos de control interno y de planificación, a los fines de preservar en buenas condiciones las diferentes áreas de los parques, por cuanto: el Plan Operativo Anual correspondiente al Proyecto Manejo del Sistema Nacional de Parques, no fue vinculado con las actividades de mantenimiento de los parques de recreación, así como, los recursos presupuestarios asignados con los objetivos y las metas establecidas, por consiguiente no contenía una formulación de metas que permitiera la supervisión de las mismas.

Por otra parte, INPARQUES no suministró los documentos que evidencien las acciones adelantadas a los efectos del debido control de las cantidades y frecuencias de los trabajos realizados por las Cooperativas. Observándose en los Análisis de Precios Unitarios y de los costos conceptos que no se corresponden con la naturaleza del servicio, igualmente se determinaron diferencias de precios, al comparar, el monto de algunos renglones reflejados en los análisis de precios unitarios de las partidas. En cuanto a los pagos efectuados por servicios de mantenimiento, fueron imputados como gastos por concepto de las Acciones Centralizadas de INPARQUES. Situaciones que evidencian debilidades en el proceso de control y supervisión de las actividades de mantenimiento de los parques.

Recomendaciones

Se exhorta a la máxima autoridad jerárquica y al Presidente de INPARQUES, a lo siguiente:

- Instar a la Dirección Sectorial de Planificación y Presupuesto a establecer mecanismos efectivos de control interno, que garanticen la revisión, supervisión, control y seguimiento de los objetivos, metas y actividades contenidos en el Plan Operativo Anual del Instituto.
- Velar porque la Dirección General Sectorial de Parques de Recreación implemente mecanismos de control interno destinados a verificar aspectos técnicos, tales como, la frecuencia de las actividades ejecutadas y la calidad del servicio que prestan las cooperativas, la cual debe estar acompañada de documentos que

permitan verificar su cumplimiento, debidamente identificado con el contrato de servicio.

- Tomar las medidas pertinentes a los fines de que la Dirección General Sectorial de Parques de Recreación supervise, controle y verifique la documentación técnica presentada por las cooperativas, tales como: presupuesto inicial, análisis de precios unitarios, informes técnicos, de acuerdo a los parámetros establecidos en la normativa que regula la materia; y de los cálculos de las partidas ejecutadas por estas.
- Velar por que la Dirección Sectorial de Planificación y Presupuesto establezca los mecanismos de control interno necesarios a los fines de vincular los recursos presupuestarios con los objetivos y metas previstos en el Plan Operativo Anual.
- Instar a la Dirección Sectorial de Planificación y Presupuesto a establecer los procedimientos necesarios para el registro de las transacciones presupuestaria, manteniendo el registro histórico de los mismos, a los fines de mantener una información oportuna y confiable.
- Instar a la Dirección Sectorial de Planificación y Presupuesto a implementar un efectivo sistema de control presupuestario, que permita que los recursos presupuestarios del Instituto, se orienten hacia el destino para el cual fueron asignados, así como, al registro y control presupuestario de las etapas del compromiso del gasto.

SOCIEDAD DE CAPITAL DE RIESGO VENEZUELA, C.A. (SCR)

CARTERA DE INVERSIONES

Es una empresa del Estado venezolano, constituida bajo la forma de compañía anónima, e integrada a la estructura general del mismo, es decir, forma parte de los entes descentralizados con fines empresariales, a los que se le aplican una mixtura de disposiciones de Derecho Público y de Derecho Privado, que rigen su creación, órganos y funcionamiento, se encuentra sujeta al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control

Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno. Fue creada mediante Decreto N° 1.550 del 12-11-2001 (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001), actualmente se encuentra adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, en atención a la disposición transitoria novena numeral 15 del Decreto N° 5.103, referido a la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de 08-01-2007). Tiene como objeto, la realización de inversiones a través de la participación directa, temporal y sin carácter de permanencia en los capitales de empresas en operación en etapa de expansión, con cobertura de sus operaciones a nivel nacional y con orientación multisectorial. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico, financiero o de gestión a los socios beneficiarios.

Para la fecha de conclusión de la actuación (17-07-2006), la SCR contaba con una estructura orgánica aprobada inicialmente en fecha 05-05-2004 y modificada el 15-03-2006, quedando estructurada de la manera siguiente: en el nivel jerárquico a la Asamblea General de Accionistas y a la Junta Directiva como máxima autoridad conformada por un Presidente, quien ejerce la representación legal, con los poderes de dirección y administración, designado por el Ministro del Poder Popular para las Finanzas (antes Ministro de Finanzas) y 6 directores principales. La Presidencia, cuenta con un nivel asesor integrado por el Auditor Interno, el Oficial de Cumplimiento, la Consultoría Jurídica y la Secretaría General, asimismo, tiene adscrita la Gerencia General, quien tiene bajo su cargo las áreas operativas denominadas Coordinación de Gestión Operativa y Coordinación de Gestión Administrativa.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar legalidad y sinceridad de las operaciones relacionadas con la cartera de inversiones de la Sociedad de Capital de Riesgo Venezuela, C.A., "SCR", así como su organización y funcionamiento, durante los años 2004, 2005 y primer cuatrimestre de 2006, mediante el análisis selectivo de 6 operaciones de inversiones por la cantidad de Bs. 6.414,00 millones, equivalente a

(67,85%) del total de las transacciones (14) realizadas por este concepto de Bs. 9.453,55 millones, aprobadas a través de la Coordinación de Gestión Operativa de la Sociedad, dirigidas al financiamiento de los sectores comercial e industrial. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: verificar la legalidad y sinceridad de las operaciones relacionadas con la cartera de inversiones, en atención al contenido del artículo tercero de sus estatutos vigentes; verificar si la estructura organizativa y el funcionamiento de la Sociedad, se ajustan a la normativa vigente aplicable a los entes descentralizados; y verificar si el proceso presupuestario de la Sociedad está enmarcado en los lineamientos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) (Gaceta Oficial N° 37.978 de fecha 13-07-2004) y sus posteriores reformas (Gacetas Oficiales Nos. 38.198 y 38.661 del 31-05-2005 y 11-04-2007, respectivamente), así como el Reglamento N° 1 de la citada Ley (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002 y su posterior reforma (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005).

Observaciones relevantes

No se evidenció durante los años 2004 y 2005, soportes de la verificación inicial mediante inspecciones de los inventarios reflejados en los estados financieros, así como los avalúos de las maquinarias y equipos existentes y el correspondiente a la comprobación de los adquiridos con el producto de la inversión, este último con el fin de respaldar el aumento de capital realizado en 3 empresas, en atención a lo dispuesto en las Actas de Junta Directiva de fechas 22-02-2005 y 25-08-2004, respectivamente. Los hechos expuestos tienen su origen en la omisión de la actividad de comprobación durante el proceso de preevaluación, así como por debilidades en el proceso de seguimiento de la inversión, según el plan de negocios y de las obligaciones contractuales asumidas por las empresas beneficiarias del programa de inversión de la Sociedad. Tal situación contribuye al uso inadecuado de los recursos invertidos, con el consiguiente riesgo para el retorno de la inversión realizada por parte de la SCR Venezuela.

No se evidenció la existencia en los expedientes de las 3 empresas, los estados financieros auditados correspondiente

al ejercicio fiscal 2005, en atención a lo señalado en la Cláusula Vigésima de cada uno de los contratos de inversión, la cual señala que, las empresas beneficiarias realizarán por lo menos, una auditoría externa por contadores públicos colegiados en el ejercicio independiente de la profesión. Igualmente, no se constató soporte de la información periódica, que deben presentar las compañías, durante el lapso comprendido entre el 10-09-2004 y el 15-03-2006, mediante los cuales se compruebe el desarrollo de las actividades dispuestas en el plan de negocios, en atención a la Cláusula Décima Novena de los referidos contratos de inversión. Los hechos expuestos se originan por la omisión de la actividad de seguimiento de la inversión, durante los períodos evaluados. Tal circunstancia, se constituye en una limitante para que la SCR conozca los avances de las inversiones realizadas en procura del retorno oportuno de los recursos aportados.

Igualmente se observó, ausencia de documentos tales como: verificación de referencias y comprobación física del aumento de capital, así como una incorrecta organización de los expedientes. Sobre el particular, el artículo 23, literal "a", de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece entre otros, la obligatoriedad de respaldar con suficiente documentación justificativa las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, motivado a la carencia de un Manual de Normas y Procedimientos que regulen el adecuado funcionamiento de su sistema de control interno, con el fin de salvaguardar los recursos y la calidad de sus operaciones. Aspecto que ocasiona retrasos durante la toma de decisiones de los referidos procesos.

No fue localizada la ubicación física de las empresas citadas, en consecuencia no se constató el uso adecuado de los recursos aportados por la scr, por la cantidad de Bs. 3.740,00 millones, en atención al plan de negocios propuesto. La situación antes descrita, denota debilidades en el proceso de seguimiento realizado por el Departamento de Evaluación de Inversión, ahora Coordinación de Gestión Operativa, toda vez que, omitieron durante el desarrollo de sus actividades la realización de la inspección in situ, para evaluar la veracidad de las inversiones.

La SCR carece de Manuales de Normas y Procedimientos que definan formalmente las actividades y funciones de los empleados que laboran en la misma. Al respecto, los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF, en concordancia con los artículos 3 y 15 de las NGCI, establecen que, el control interno es un sistema que comprende, entre otros las normas, métodos procedimientos adoptados por el ente para salvaguardar sus recursos, y que corresponde a las máximas autoridades entre otros, la responsabilidad de organizar y establecer, el sistema de control interno. Tal situación se origina, por cuanto la empresa presenta debilidades en la estructura funcional del sistema de control interno, lo cual fomenta, que las actividades y procesos desarrollados en la empresa, se realicen bajo una amplia discrecionalidad de los actores que intervienen en la ejecución de los mismos.

La Unidad de Auditoría Interna (UAI) aparece adscrita a la Presidencia de la empresa de acuerdo con la estructura organizativa aprobada el 15-03-2006. Sobre el particular, el artículo 23 del Reglamento sobre Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 37.783 de fecha 25-09-2003), en concordancia con el artículo 11 de las prenombradas NGCI, señalan, entre otros que, el órgano de control interno de los organismos o entidades debe estar adscrito al máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa institucional. La observación expuesta, se origina por desconocimiento por parte de la Sociedad del marco legal que regula la organización y funcionamiento de las UAI, el cual pretende garantizar la objetividad e imparcialidad de las acciones que se desarrollan en esa instancia, lo cual afecta la independencia, así como la objetividad e imparcialidad de las actuaciones acometidas por el Órgano de Control Fiscal Interno.

La SCR no contempló dentro de la estructura organizativa una Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), no obstante lo señalado en el artículo 143 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, los cuales establecen que los ciudadanos tienen derecho a ser enterados, por los órganos y entes que integran la Administración Pública, sobre la utilización de los bienes y gasto de los recursos que integran el patri-

monio público, mediante un informe detallado, publicado trimestralmente y a disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o al ciudadano, toda vez que la misma no ha sido creada, ni se evidenció la inclusión de dicha Oficina en la estructura organizativa. Lo antes descrito trae como consecuencia, que los ciudadanos interesados no logren ejercer el derecho constitucional relacionado con el Principio de Participación Ciudadana consagrado en la Constitución.

Durante el período comprendido entre el año 2005 y primer cuatrimestre de 2006, la empresa objeto de evaluación, no estableció un mecanismo de control que le permitiera garantizar el resguardo de los recursos administrados por los funcionarios designados para tal fin, así como protegerse de los perjuicios que pudieran causarle al patrimonio público, por incumplimiento de deberes o por negligencia o impericia en el ejercicio de sus funciones, toda vez que, no suscribió la póliza de fidelidad por concepto de la caución prevista en el artículo 161 de la LOAFSP, que señala la obligatoriedad por parte de los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales, custodia y manejo de fondos o bienes públicos prestarán caución antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, en la cuantía y forma que determine el reglamento ejusdem, en concordancia con el artículo 53 del Reglamento N° 1 de la mencionada Ley. Tal situación se presentó por que la SCR realizó las operaciones sin haber consolidado su sistema de control interno, lo que constituye una debilidad que de no subsanarse pondría en riesgo la salvaguarda de su patrimonio y no garantizaría la adecuada administración de sus recursos.

El Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos 2005 se remitió al Ministro de Finanzas, actual Ministro del Poder Popular para las Finanzas en forma extemporánea (30-09-2004), según consta en comunicación de fecha 17-03-2005 emitida por la SCR y dirigida a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). En ese sentido, el artículo 66 de la LOAFSP, establece que la máxima autoridad de los entes aprobará el referido proyecto de su gestión y lo remitirán a través del correspondiente órgano de adscripción, a la ONAPRE, antes del 30 de septiembre del año anterior al

que registrará. El hecho descrito se originó, por cuanto la SCR, estaba a la espera de un aporte de capital por Bs. 12,00 millones parte de su principal accionista Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), hecho que se materializó en la misma fecha (30-09-2004), y que motivó el retraso experimentado en el proceso de aprobación del presupuesto 2005. La observación explicada, se constituyó en una limitante para que el Órgano encargado de la preparación y consolidación del presupuesto de la República, ONAPRE, pueda realizarlo de manera sincera y oportuna, al verse en la obligación de elaborar los presupuestos de Oficio, en atención a la normativa que regula el sistema presupuestario.

La ejecución presupuestaria de la Sociedad para el año 2005, no refleja la sinceridad de las cifras, en cuanto al cumplimiento de las premisas contenidas en su Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado y el ejecutado, toda vez que no se incluyó información referida a la aplicación de los recursos financieros adicionales del presupuesto de 2005, por la cantidad de Bs. 12.993,44 millones, aprobados mediante modificación presupuestaria en Consejo de Ministros N° 4649 de fecha 01-08-2005. Sobre el particular, el artículo 14 de la LOAFSP, señala entre otros, que los presupuestos públicos de gastos utilizarán técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento, motivado a la ausencia del área de la Coordinación de Planificación y Presupuesto área responsable de la ejecución presupuestaria. Este hecho se torna en una limitante para el Ente, a la ONAPRE y a los Órganos de Control Fiscal efectuar los análisis respectivos de la aplicación a los recursos destinados a las actividades medulares de la organización.

Conclusiones

La evaluación realizada por esta Contraloría General de la República refleja, debilidades en el Sistema de Control Interno, ejercido por la Sociedad de Capital de Riesgo Venezuela sobre las inversiones realizadas, toda vez que, se constató que 3 de las inversiones examinadas, no fueron

localizadas la ubicación física de las mismas, se otorgaron prescindiendo de las disposiciones previstas en los respectivos contratos de inversión se omitió la verificación inicial de los inventarios reflejados en los estados financieros, el avalúo de las maquinarias y equipos existente, así como lo correspondiente a la comprobación de los inventarios adquiridos producto de la inversión que respaldan el aumento de capital realizado, estados financieros auditados referidos al ejercicio fiscal 2005 a los fines de evaluar las gestiones administrativas y contables, así como informes periódicos, que deben presentar las compañías por cuenta propia o a solicitud del ente, durante el lapso comprendido entre el 10-09-2004 y el 15-03-2006, con el fin de controlar y verificar el cumplimiento del plan de negocios y de las obligaciones impositivas de las empresas.

Así mismo, carecen de un Manual de Normas y Procedimientos que regulen el adecuado funcionamiento de su Sistema de Control Interno, con el fin de salvaguardar los recursos y la calidad de sus operaciones, la estructura organizativa aprobada por las máximas autoridades no ubica a la UAI dependiendo directamente de la Junta Directiva, y no consideró la creación de una OAC; así mismo, los funcionarios responsables de la administración de fondos no presentaron la caución correspondiente para el período 2005-2006.

En cuanto al proceso presupuestario se determinó, que el mismo no se encuentra enmarcado en los lineamientos previstos en la LOAFSP, toda vez que, la remisión del Proyecto de Presupuestos 2006 se realizó de forma extemporánea al ente de adscripción; la ejecución del presupuesto correspondiente al año 2005, no incluyó la suma de Bs. 12,99 millones por concepto de recursos adicionales.

Recomendaciones

Se insta al Presidente y demás miembros de la Junta Directiva de la SCR Venezuela a:

- Instruir a la Consultoría Jurídica de la SCR Venezuela para que sea vigilante del proceso de recuperación de las inversiones realizadas en las empresas.
- Instrumentar mecanismos de seguimiento que permitan verificar el destino de los fondos invertidos y otor-

gados dentro del Plan de Negocios, en concordancia con las NGCI, así como de las cláusulas contenidas en los respectivos contratos de inversión.

- Elaborar y aprobar el Manual de Normas y Procedimientos que regulen el adecuado funcionamiento de su sistema de control interno, con el fin de asegurar su implantación, funcionamiento y evaluación periódica.
- Fortalecer el sistema de control interno, referido a la información que deben contener los expedientes de inversión, deberá dar estricto cumplimiento a las antes nombradas NGCI emitidas por este Organismo Contralor.
- Efectuar modificaciones a la estructura organizativa a los efectos de adscribir la UAI al máximo nivel jerárquico de la Sociedad. Asimismo, se deberá considerar la inclusión de la Oficina de Atención al Ciudadano.
- Instruir a las unidades responsables para que elaboren el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de forma oportuna, de tal manera que se asegure su remisión al ente de adscripción, dentro de los plazos contemplados en el marco que regula la materia presupuestaria.
- Implantar un sistema de control interno que garantice el registro y control de la ejecución presupuestaria, sus modificaciones y las transacciones efectivamente realizadas por la entidad, con miras de asegurar la idoneidad y confiabilidad de los reportes emitidos por el sistema.

EMPRESA REGIONAL SISTEMA HIDRÁULICO TRUJILLANO (SHT)

MANEJO DE LOS RECURSOS EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS

La Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano, S.A. (SHT) es una empresa integrada a la estructura general del Estado venezolano; es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público, por tanto está sujeta al control de este máximo Organismo Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la LOCGRSNCF, ello sin perjuicio

del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Opera como una empresa bajo la tutela del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), actualmente Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007), constituida el 30-12-91, bajo la razón social Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano, S.A. e inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, bajo el N° 109 del tomo LVII, en fecha 12-02-93.

El objeto principal de la empresa es la administración de los recursos financieros previstos en la Ley Programa para la Contratación y Financiamiento del Sistema de Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos del Estado Trujillo, en coordinación con el Consejo Nacional de Riego y Saneamiento de Tierras, la planificación, promoción y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural integral, orientados al mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y opera con autoridad de área para el desarrollo rural integral, en la cuenca y planicie del río Motatán.

El proyecto Remodelación Isnotú, estado Trujillo, tiene como objetivo atender la problemática que presenta la población de Isnotú en cuanto al Saneamiento Ambiental causado por el crecimiento acelerado del que ha sido objeto, producto de construcciones informales y urbanismos privados, que han dado origen al colapso del sistema de cloacas. Asimismo, presenta deficiencia en la cantidad y calidad del agua potable suministrada a la población, lo que ocasiona malestar y se refleja en la calidad de vida de sus habitantes.

El proyecto Triestadal Torondoy, tiene como objetivo principal, mejorar la distribución de agua potable en los municipios Miranda, Sucre, Monte Carmelo, Caja Seca, Nueva Bolivia, Tulio Febres Cordero y Julio César Salas de los estados Trujillo, Zulia y Mérida. Dicho proyecto comprendió: la ampliación de redes de acueducto y rehabilitación de tanques existentes en dos fases; así como, la construcción de nuevos tanques metálicos con estructura existente en taller.

Los presupuestos de ingresos y gastos del SHT, correspondientes a los años 2001 al 2005, fueron publicados en las (Gacetas Oficiales Nos. 5.526 Extraordinario, 37.538, 37.615, 5.689 Extraordinario y 5.750 Extraordinario de fechas 09-04-2001, 30-09-2002, 22-01-2003, 30-12-2003 y 29-12-2004) por Bs. 5.272,00 millones, Bs. 3.237,00 millones, Bs. 5.755,00 millones, Bs. 5.814,00 millones y Bs. 4.287,00 millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación exhaustiva de los recursos asignados para la ejecución de las obras Triestadal Torondoy y Remodelación Isnotú, estado Trujillo por parte de la empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano S.A. (SHT) durante los años 2001 al 2005. Tal efecto se definieron los objetivos siguientes: Determinar la disponibilidad y aplicación de los recursos presupuestarios y financieros otorgados a las obras Triestadal Torondoy y Remodelación Isnotú, estado Trujillo por parte de la empresa SHT y evaluar el control interno aplicado por la empresa, tanto el manejo de los recursos, así como en la ejecución de las obras.

Observaciones relevantes

De la revisión documental efectuada a los registros presupuestarios que reposan en la empresa SHT, por concepto de los 4 contratos suscritos con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) y Ministerio de Infraestructura (MINFRA), actualmente Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura y Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, para la ejecución de las obras de los proyectos Remodelación Isnotú y Triestadal Torondoy, para los años 2001 y 2002, respectivamente, se constató que fueron registrados en la partida 4.04.13.01.00 “Estudios y Proyectos de Inversión Activos Fijos” los créditos por Bs. 1.798,00 millones correspondientes al contrato suscrito en el 2001, con MINFRA, por un total Bs. 2.499,00 millones, sin embargo no se observó a que partidas presupuestarias del gasto fue cargada la diferencia de Bs. 701,00 millones del monto del citado contrato, así como, los 3 contratos restantes suscritos con el MARN por Bs. 400,00 millones; Bs. 73,16 millones y Bs. 70,00 millones, respectivamente.

Al respecto, los numerales 10 y 13 del artículo 4 de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (Gaceta Oficial N° 36.100 del 04-12-96) establecen los Principios: “Causado y Devengado”, un ingreso se considera devengado cuando se adquiere el derecho a percibir una cantidad de recursos; y “Registro e Imputación Presupuestaria” la contabilidad registrará, de acuerdo con el plan de cuentas, la obtención de ingresos y la ejecución de los gastos. Lo que evidencia que las autoridades competentes de la empresa no realizan una efectiva supervisión, control y seguimiento en el registro de las operaciones presupuestarias y financieras, por cuanto, no fueron registrados en el presupuesto de gastos los ingresos percibidos producto de sus operaciones; en consecuencia los registros presupuestarios y los balances contables y financieros no reflejan el total de los recursos manejados ni las situación económica y patrimonial de la empresa, por lo que dicha información carece de confiabilidad.

Se constató que el presidente de la empresa SHT, para la fecha de la suscripción de los contratos aperturó a su nombre, 2 cuentas corrientes en el Banco Mercantil, Nos. 1056-25658-3 y 1056-25692-3, para el manejo de los recursos de las obras Triestadal Torondoy y Remodelación Isnotú, estado Trujillo en fechas 23-10-2001 y 14-11-2001, respectivamente, y no a nombre de la Empresa SHT, por tratarse de recursos públicos, dichas cuentas permanecieron a su nombre hasta el 01-02-2003, cuando fueron cerradas y se abrieron nuevas cuentas a nombre de la Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano S.A. identificadas con el N° 1056261773 para la obra Remodelación Isnotú y N° 1056261765 para la obra Triestadal Torondoy, no obstante que el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, establece que las actividades de la administración pública se desarrollen con base en principios, entre otros, de honestidad, transparencia e imparcialidad; lo cual evidencia ausencia de mecanismos de control y seguimiento de las actividades que realiza la empresa por parte de las dependencias involucradas tanto en actividades operativas y de control de las cuentas bancarias que maneja la empresa. Lo cual incide negativamente en el manejo adecuado de los recursos financieros ocasionando daños al patrimonio de la empresa.

Para cumplir con los compromisos adquiridos en la ejecución de las obras remodelación Isnotú, estado Trujillo y Triestadal Torondoy, la empresa SHT realizaba traspasos entre cuentas bancarias de dichas obras u otras cuentas, sin que se observara la aprobación por parte de la Junta Directiva; no obstante, lo establecido en el artículo 12 de la LOAP, la cual establece que la actividad en la Administración Pública se desarrolla con base en principios de celeridad, economía, honestidad, transparencia, entre otros. Dichos traspasos se realizaron debido a la tardanza de ambos organismos contratantes (MINFRA-MARN), en el pago de las valuaciones por obra ejecutada, lo que incidió negativamente en la ejecución de otras actividades y en el patrimonio de la empresa.

De la revisión efectuada al expediente del contrato N° MARN-UES-01-067 ampliación de redes de acueducto y rehabilitación de tanques existentes de la obra Triestadal Torondoy, no se evidenció la designación formal del ingeniero residente y la aceptación del mismo por escrito al ente contratante, así como, la solvencia y/o certificación emitida por el colegio de Ingenieros de Venezuela, las suscripciones de las pólizas de seguro del anticipo y fiel cumplimiento, las Actas de recepción provisional y recepción definitiva de la obra, siendo que el Acta de terminación se firmó en fecha 11-06-2002. Al respecto, el artículo 21 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, indica que el contratista debe mantener al frente de la obra un Ingeniero en legal y libre ejercicio de la profesión y participar por escrito al ente contratante la designación de éste. Además, establece, entre otros aspectos, que mientras el contratista no de cumplimiento a lo anterior, no puede iniciar o continuar la ejecución de la obra. Asimismo, el artículo 53, Título IV de las CGCEO, establece que el Ente contratante en los casos en los cuales se hubiese establecido en el contrato, entregará al contratista en calidad de anticipo, el porcentaje del monto del contrato que se hubiese establecido en el documento principal, para proceder a la entrega del anticipo, el contratista debe presentar una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal, emitida por una compañía de seguros o institución bancaria. Siguiendo el mismo orden de ideas, los artículos 91, 93 y 106 del Título

VII de las CGCEO, establecen que el contratista debe solicitar por escrito la aceptación provisional de la obra dentro del plazo de 60 días calendario contados a partir de la fecha del Acta de terminación, luego dentro del plazo de 90 días calendario siguientes a una revisión general de la obra y si resulta que se ha ejecutado de acuerdo con lo convenido en el contrato, se procede a su aceptación provisional mediante la suscripción del Acta respectiva. Posteriormente, concluido el lapso de garantía, dentro de los 30 días calendario a la fecha de presentación de esta solicitud, el Ente contratante hace una inspección general de la obra, y si se comprobare que la obra ha sido ejecutada en un todo conforme con lo estipulado en el contrato, se procede a su recepción definitiva mediante la suscripción del Acta respectiva. Las observaciones expuestas, evidencian la inexistencia de mecanismos de supervisión y control por parte de las autoridades de la empresa, en cuanto al archivo y resguardo de los documentos que soportan los expedientes de obras suscritos por el SHT, y que reposan en el archivo de la gerencia de operaciones, por cuanto no contienen la documentación necesaria para la evaluación de la situación en que se encuentra la obra, lo que limitó ejercer un adecuado control y seguimiento de las contrataciones y coadyuvar a una sana gestión administrativa; así como, no se garantizó la calidad de la obra y la oportunidad de entrega para el servicio de la población trujillana.

Conclusiones

De los resultados obtenidos en la evaluación de los recursos asignados para la ejecución de las obras Triestadal Torondoy y Remodelación Isnotú, estado Trujillo por parte de la empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano S.A. (SHT), durante los años 2001 al 2005, se observó la existencia de debilidades en el sistema de control interno presupuestario y financiero de la empresa, así como, en el trámite y la custodia de los documentos que soportan las contrataciones realizadas por la empresa con terceros, toda vez: que los contratos fueron registrados en la partida 4.04.13.01.00 “Estudios y Proyectos de Inversión Activos Fijos” los créditos por Bs. 1.798,00 millones correspondientes al contrato suscrito en el 2001, con MINFRA por un total Bs. 2.499,00 millones, sin embargo, en las partidas presupuestarias

del gasto no fue cargada la diferencia de Bs. 701,00 millones del monto del citado contrato, así como, de los 3 contratos restantes suscritos con el MARN por Bs. 400,00 millones; Bs. 73,16 millones y Bs. 70,00 millones respectivamente. Por otra parte, se constató, que el Presidente de la empresa SHT, aperturó a su nombre, 2 cuentas corrientes en el Banco Mercantil, para el manejo de los recursos de las obras antes citadas, además, para cumplir con los compromisos adquiridos en la ejecución de las obras, la empresa realizaba traspasos entre cuentas bancarias de dichas obras u otras cuentas, sin evidenciarse la aprobación por parte de la Junta Directiva.

En cuanto a la revisión efectuada al expediente del contrato N° MARN-UES-01-067 ampliación de redes de acueducto y rehabilitación de tanques existentes de la obra Triestadal Torondoy, no se evidenció la designación formal del Ingeniero Residente y la aceptación del mismo por escrito al ente contratante, así como, la solvencia y/o certificación emitida por el Colegio de Ingenieros de Venezuela, las suscripciones de las pólizas de seguro del anticipo y fiel cumplimiento, las actas de recepción provisional y recepción definitiva de la obra.

Recomendaciones

Se exhorta a la Junta Directiva y al Presidente de la Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano, S.A. (SHT) a:

- Empezar las acciones pertinentes para que las autoridades competentes realicen una efectiva supervisión, control y seguimiento de las operaciones contables, a los fines del efectivo registro presupuestario.
- Establecer los mecanismos de control administrativo, a los fines de garantizar que el manejo de los recursos de la empresa se efectuó a través de cuentas bancarias aperturadas a nombre del SHT.
- Establecer mecanismos de control interno que permita a la máxima autoridad, aprobar los traspasos financieros entre partidas.
- Ejercer un control efectivo y oportuno sobre los expedientes que llevan las distintas gerencias involucradas en la ejecución de los proyectos, los cuales deben contener la documentación especificada en la normativa que lo rige, a los fines de mantener los expedientes de los contratos de obras completas, actualizadas y de fácil manejo para la obtención de la información.